

**IMPLEMENTASI FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN
RAKYAT DAERAH DALAM PENYUSUNAN PERATURAN
DAERAH PERSPEKTIF FIQH SIYASAH
(Studi di DPRD Kota Bandar Lampung)**



Skripsi

**Diajukan Untuk Melengkapi Tugas-Tugas dan Memenuhi Syarat-Syarat
Guna Memperoleh Gelar Sarjana Hukum (S.H)**

Oleh

BAYU MARTA DWI ANTORO

NPM : 1521020266

Jurusan : Siyasah (Hukum Tata Negara)

**FAKULTAS SYARI'AH
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI RADEN INTAN
LAMPUNG
1440 H / 2019 M**

**IMPLEMENTASI FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN
RAKYAT DAERAH DALAM PENYUSUNAN PERATURAN
DAERAH PERSPEKTIF FIQH SIYASAH
(Studi di DPRD Kota Bandar Lampung)**

Skripsi

**Diajukan Untuk Melengkapi Tugas-Tugas dan Memenuhi Syarat-Syarat
Guna Memperoleh Gelar Sarjana Hukum (S.H)**



Jurusan : Siyasah (Hukum Tata Negara)

Pembimbing I : Dr. H. Bunyana Sholihin, M.Ag.

Pembimbing II : Dr. Liky Faizal, S.Sos., M.H.

**FAKULTAS SYARI'AH
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI RADEN INTAN
LAMPUNG
1440 H / 2019 M**

ABSTRAK

IMPLEMENTASI FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DALAM PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH PERSPEKTIF FIQH SIYASAH (Studi di DPRD Kota Bandar Lampung)

Oleh :

BAYU MARTA DWI ANTORO

Penelitian ini dilatar belakangi oleh perkembembangan bisnis yang semakin berkembang pesat membuat persaingan bisnis internasional cukup diminati. Maraknya jual beli online membuat semua fenomena masyarakat yang semakin konsumtif. Salah satu jual beli online adalah jual beli emas, tetapi dalam prakteknya tidak ada objek emas yang akan ditransaksikan dan tidak bertemunya antara penjual dan pembeli.

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana praktek *trading* emas dan bagaimana pandangan hukum Islam tentang praktek *trading* emas di PT. Solid Gold Berjangka Bandar Lampung, sedangkan penelitian ini bertujuan untuk mengetahui praktek *trading* emas dan untuk mengetahui dalam pandangan hukum Islam tentang praktek *trading* emas.

Metode penelitian ini adalah penelitian lapangan (*field research*), bersifat deskriptif dengan analisa kualitatif, data primer dikumpulkan melalui dokumentasi, observasi, dan interview. Pengolahan data dilakukan melalui tahap *editing* dan *sistemazing*.

Berdasarkan hasil temuan dilapangan bahwa apabila terdapat calon nasabah yang ini melakukan *trading* harus mentransfer sejumlah uang yang telah ditentukan kepada bank-bank yang telah ditujuk. *Trading* dilakukan oleh nasabah itu sendiri PT. Solid Gold Berjangka hanya sebagai perantara antara penjual (bursa efek) dan pembeli yaitu nasabah. Di dalam prakteknya penjual dan pembeli tidak bertemu secara langsung, tidak ada akad terlebih dahulu dan tidak ada objek emas yang diperjual belikan. Di dalam islam telah dijelaskan bahwa jual beli harus memenuhi rukun dan syarat apabila tidak memenuhi salah satunya maka dapat dikatakan jual beli itu *bathil* (batal). Ada beberapa transaksi yang tidak diperbolehkan dalam Islam yang terdapat dalam praktek trading seperti: *riba* karena dalam transaksi jual belinya selalu bertambah dan berkembang dari segi keuntungan, objek dalam hal jual belinya tidak jelas akan diserahkan atau tidak dan tidak ada bentuk fisik emas dalam transaksinya karena melakukan system online ini didalam islam terdapat unsur *gharar* pada objeknya, dan *maysir* karena prakteknya dilakukan secara terus-menerus demi spekulasi keuntungan yang sangat tinggi. Praktek *trading* ini dilakukan secara *online* dan dilakukan 24 jam karena mengacu pada perdagangan internasional kecuali hari sabtu dan minggu. Jadi pada dasarnya praktek *trading* emas ini diharamkan karena terdapat unsur-unsur dilarang dalam hukum Islam.



**KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI RADEN INTAN
LAMPUNG
FAKULTAS SYARI'AH**

Let. Kol H. Endro Suratmin Sukarame I Bandar Lampung Telp. 0721 703260

PERSETUJUAN

Nama : Bayu Marta Dwi Antoro
NPM : 1521020266
Jurusan : Siyasah Syar' iyyah (Hukum Tata Negara)
Fakultas : Syari'ah
**Judul : Implementasi Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan
Rakyat Daerah dalam Penyusunan Peraturan
Daerah Perspektif Fiqih**

MENYETUJUI

Untuk dimunaqosyahkan dan dipertahankan dalam Sidang
Munaqosyah Fakultas Syari'ah Raden Intan Lampung.

Pembimbing I

Dr. H. Bunyana Sholihin, M.Ag.
NIP.195707051989031001

Pembimbing II

Dr. Liky Faisal S. Sos., M.H.
NIP.197611042005011004

**Mengetahui,
Ketua Jurusan Siyasah**

Drs. Susiadi, M.Sos.I
NIP. 197501292000031001



**KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI RADEN INTAN
LAMPUNG
FAKULTAS SYARI'AH**

Let. Kol H. Endro Suratmin Sukarame I Bandar Lampung Telp. 0721 703260

PENGESAHAN

Skripsi dengan judul **"Implementasi Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Penyusunan Peraturan Daerah Perspektif Fiqih** disusun oleh Nama: **Bayu Marta Dwi Antoro NPM: 1521020266**, Program Studi: **Siyasah Syar' iyyah (Hukum Tata Negara)** telah diujikan dalam sidang Munaqosyah Fakultas Syari'ah dan Hukum pada hari/tanggal:

TIM DEWAN PENGUJI

Ketua : Drs. Susiadi AS., M. Sos.I.

(.....)

Sekretaris : Hendriyadi, S.H.I., M.H.I.

(.....)

Penguji I : Dr. H. Khairuddin, M.H.

(.....)

Penguji II : Dr. Liky Fazal, S.Sos., M.H.

(.....)



**Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum
UIN Raden Intan Lampung**

Dr. Hamsyah S. Ag., M. Ag
NIP.197009011997031002

MOTTO

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا
بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا ﴿٥٨﴾

Artinya: *Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha mendengar lagi Maha melihat. (QS. An-Nisaa: 58).*¹



¹ Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, (Semarang: CV. Toha Putra, 1989), h. 128.

PERSEMBAHAN

Puji syukur kehadiran Allah swt yang selalu memberikan limpahan rahmat dan karunia-Nya. Dengan kerendahan hati, kupersembahkan skripsi ini kepada:

1. Kedua orang tuaku yang sangat aku cintai, Bapak Adi Sunarno dan Ibu Winarsih, terima kasih yang tak terhingga atas doa, kasih sayang, serta ketulusan dan pengorbanan yang selalu menjadi motivasiku hingga saat ini.
2. Saudaraku tercinta kakakku Lusya Imas Yuenny dan kakak iparku Arif Kuswanto yang selalu memberiku semangat dalam semua hal.
3. Semua anggota DPRD Kota Bandar Lampung terimakasih sudah mengizinkan saya melakukan penelitian skripsi saya di kantor DPRD Kota Bandar Lampung.
4. Kawan-kawanku kelas Siyasah A angkatan 2015, kawan-kawanku kontrakan di Karimun Jawa dan di Wayhalim, dan untuk semua kawan-kawanku tanpa terkecuali terimakasih atas semangat dan dukungan kalian semoga kita semua sukses dunia akhirat. Amin
5. Almamater tercinta, Universitas Islam Negeri Raden Intan.

RIWAYAT HIDUP

Bayu Marta Dwi Antoro lahir di Desa Mulya Kencana Kecamatan Tulang Bawang Tengah Kabupaten Tulang Bawang Barat pada tanggal 18 Februari 1997, anak ke-dua dari dua bersaudara yang lahir dari pasangan Bapak Adi Sunarno dan Ibu Winarsih.

Pendidikan penulis di mulai dari tingkat Sekolah Dasar (SD) Negeri 06 Mulya Kencana lulus pada tahun 2009, melanjutkan ke Madrasah Tsanawiyah (MTs) Miftakhurrohman Mulya Kencana lulus pada tahun 2012, kemudian melanjutkan ke Sekolah Menengah Kejuruan (SMK) Negeri 1 Pulung Kencana Tulang Bawang Tengah lulus pada tahun 2015.

Pada tahun 2015 penulis terdaftar sebagai mahasiswa di Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung Program Studi Siyasah (Hukum Tata Negara) sampai sekarang

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT yang telah memberikan akal, ilmu pengetahuan, kekuatan, dan petunjuk-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan judul “Implementasi Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Penyusunan Peraturan Daerah Perspektif Fiqih”

Shalawat dan salam senantiasa tercurah atas junjungan Nabi Muhammad saw, keluarga, sahabat, dan pengikutnya, semoga kita tergolong umatnya.

Merupakan kewajiban penulis untuk menyampaikan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada semua pihak yang tidak bisa disebutkan satu persatu di sini, yang telah merasakan manfaat jasa-jasanya selama melakukan penyusunan skripsi, sebagai rasa hormat dan terima kasih penulis sampaikan kepada:

1. Prof. Dr. H. M. Mukri, S.Ag., M.Ag. selaku Rektor UIN Raden Intan Lampung.

2. Dr. Alamsyah, S.Ag., M.Ag. selaku Dekan Fakultas Syari'ah UIN Raden Intan Lampung.
3. Drs. Susiadi AS., M.Sos. selaku Ketua Program Studi Siyasa UIN Raden Intan Lampung.
4. Dr. H. Bunyana Sholihin, M.Ag. selaku pembimbing I dan Bapak Dr. Liky Faisal, S.Sos., M.H. selaku pembimbing II yang sabar membimbing dan memberi motivasi serta arahan dalam penyelesaian skripsi ini.
5. Kepada segenap keluarga civitas akademika, dosen, staff, dan karyawan Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung.
6. Kedua orang tua yang telah memberikan dukungan, do'a dan motivasi baik secara moril maupun materil.
7. Kakak-kakak yang telah banyak memberikan dukungan dan semangat.
8. Teman-teman seperjuanganku Siyasa C angkatan 2014 yang telah memberikan dukungan, saran, dan do'a sehingga penyusunan skripsi ini terselesaikan.
9. Semua pihak yang telah membantu dan tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.
10. Almamater tercinta UIN Raden Intan Lampung.

Penulis menyadari masih banyak kekurangan, oleh karena itu kepada para pembaca kiranya dapat memberikan masukan dan saran yang sifatnya membangun. Akhirnya, dengan iringan ucapan terima kasih penulis panjatkan

kehadirat Allah swt. Semoga jerih payah semua pihak bermanfaat bagi penulis khususnya dan bagi pembaca umumnya. Amin.

Bandar Lampung, Maret 2019

Egi Randi Arbrian
NPM.1421020065

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	ii
ABSTRAK	iii
PERSETUJUAN	iv
PENGESAHAN	v
MOTTO	vi
PERSEMBAHAN	vii
RIWAYAT HIDUP	viii
KATA PENGANTAR	x
DAFTAR ISI.....	x
 BAB I PENDAHULUAN	
A. Penegasan Judul	1
B. Alasan Memilih Judul	2
C. Latar Belakang Masalah	3
D. Rumusan Masalah	11
E. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	11
 BAB II LANDASAN TEORI	
A. Pengertian dan Ruang Lingkup Fiqh Siyasah	13
B. Konsep Siyasah Dusturiyah	20
C. Hak-hak Umat Dalam Konsep Siyasah Dusturiyah	33
D. Peran dan Fungsi DPRD	36
E. Sistematika dan Regulasi Tentang Legislasi Peraturan Daerah di Indonesia	42
 BAB III METODE PENELITIAN	
A. Jenis dan Sifat Penelitian.....	59
B. Sumber Data	59

C. Populasi dan Sampel	61
D. Teknik Pengumpulan Data	62
E. Teknik Pengelolaan Data	63
F. Analisis Data	64
G. Hasil Wawancara	64

BAB IV ANALISIS DATA

A. Data Tentang Kota Bandar Lampung	67
B. Implementasi Fungsi Legislasi DPRD Kota Bandar Lampung Dalam Penyusunan Perda	76
C. Faktor-faktor Pendorong dan Penghambat dalam Implementasi Fungsi Legislasi DPRD Kota Bandar Lampung Dalam Penyusunan Perda	79
D. Implementasi Fungsi Legislasi DPRD Kota Bandar Lampung Dalam Penyusunan Perda Dalam Perspektif Fiqh Siyasah	83

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan	88
B. Saran	89

DAFTAR PUSTAKA



BAB I PENDAHULUAN

A. Penegasan Judul

Sekripsi ini berjudul **“Implementasi Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Perspektif *Fiqh siyasah* (Studi Di DPRD Kota Bandar Lampung)”** untuk lebih memahami maksud dari penulisan tersebut, maka penulis akan memaparkan beberapa istilah yang terdapat dalam judul tersebut dengan mengacu pada kamus dan literatur yang berkaitan dengan istilah di atas, yaitu sebagai berikut:

1. **Implementasi** yaitu suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci.²
2. **Fungsi** yaitu sekelompok aktivitas yang tergolong pada jenis yang sama berdasarkan sifat atau pelaksanaannya.³
3. **Legislasi** yaitu Pembentukan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Peraturan lain yang mendapat Delegasian kewenangan dari Undang-Undang.⁴
4. **Dewan Perwakilan Rakyat Daerah** yaitu lembaga perwakilan rakyat daerah dan mempunyai peranan yang penting dalam menjalankan pemerintahan daerah.⁵

² Nurdin Usman, *Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum*, (Grasindo, Jakarta, 2002), h. 70.

³ Wikipedia Bahasa Indonesia, ensiklopedia bebas, fungsi, - <https://id.m.wikipedia.org/wiki/Fungsi>, (diakses tgl 13-11-2018, 20.00 Wib).

⁴ Sri Soemantri, *Undang-Undang Dasar 1945, Kedudukan dan Artinya dalam kehidupan Bernegara*, Jurnal Demokrasi dan HAM, vol. 1, no. 4, November 2001, h. 43.

⁵ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*, (Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia, 2007), h. 225.

- 5. Penyusunan** yaitu merupakan suatu kegiatan atau kegiatan memproses suatu data atau kumpulan data yang dilakukan suatu organisasi atau perorangan secara baik dan teratur.⁶
- 6. Peraturan Daerah** yaitu peraturan perundang undangan yang dibentuk bersama oleh dewan perwakilan rakyat daerah dengan kepala daerah baik di provinsi maupun di kabupaten/Kota.⁷
- 7. Perspektif** yaitu suatu cara pandang terhadap suatu masalah yang terjadi, atau sudut pandang tertentu yang digunakan dalam melihat suatu fenomena.⁸
- 8. Fiqh siyasah** yaitu ilmu tata negara Islam yang secara spesifik membahas tentang seluk beluk pengaturan kepentingan umat manusia pada umumnya dan negara pada khususnya.⁹

Berdasarkan uraian di atas penulis tertarik melakukan penelitian tentang **“Implementasi Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Perspektif Fiqh siyasah (Studi di DPRD Kota Bandar Lampung)”**.

B. Alasan Memilih Judul

Adapun yang menjadi alasan penulis memilih judul ini yaitu sebagai berikut:

⁶ <https://www.google.co.id/search?safe=strict&client>, diakses tgl 13-11-2018, 20.00 wib

⁷ Lihat Pasal 136 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah*.

⁸ www.definisimenurutparaahli.com/pengertian-perspektif-atau-sudut-pandang/, diakses tgl 12-01-2019, 21.22 wib

⁹ Muhammad Iqbal, *Fiqh siyasah*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 2007, h. 13.

1. Alasan Objektif

DPRD kota Bandar Lampung sebagai bagian dari penyelenggara pemerintah daerah kota Bandar Lampung juga ikut serta dalam mewujudkan pemerintahan yang baik dengan upaya meningkatkan fungsinya, tetapi dalam pelaksanaannya masih kurang terlaksana fungsinya. Salah satu fungsi DPRD kota Bandar Lampung sebagai lembaga perwakilan daerah yakni fungsi legislasi. Fungsi ini bahkan seringkali disebut sebagai inti lembaga perwakilan yakni sebagai badan pembentuk undang-undang dalam lingkup daerah.

2. Alasan Subjektif

Menurut penulis penelitian ini sesuai dengan jurusan Hukum Tata Negara (*Siyasah*) fakultas Syariah (UIN) Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung, tempat penulis menimba ilmu dan memperdalam pengetahuan.

C. Latar Belakang Masalah

Negara yang merdeka dan berdaulat dibentuk dengan satu misi yang sama, yaitu membangun kehidupan bersama yang lebih sejahtera. Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa tujuan pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) adalah melindungi warga dan wilayah negara, serta memajukan kesejahteraan umum.¹⁰ Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, hal ini terlihat dari pemberian kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang dilaksanakan

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, cet Ke-1 (Jakarta: PT. Buana Ilmu Populer, 1999), h. 86.

oleh pemerintah daerah atau dengan kata lain, daerah diberikan keleluasaan untuk mengurus sendiri urusan pemerintahannya. Sebagaimana yang tertuang dalam bunyi Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang berbunyi : “Pemerintah daerah provinsi, daerah Kabupaten dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.”

Sejak diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah, telah terjadi pergeseran paradigma pada tataran pemebentukan peraturan perundang-undangan di daerah. Pergeseran yang paling menonjol adalah terjadinya peralihan titik fokus kewenangan pembentukan undang-undang dari eksekutif ke legislatif. Undang-Undang telah mengatur prinsip/asas-asas penyelenggaraan pemerintahan daerah terutama hubungan kewenangan antara DPRD dengan kepala daerah dengan paradigma baru yaitu demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan daerah.¹¹ Termasuk dalam hal ini masalah kewenangan membentuk undang-undang.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menimbulkan banyak penyimpangan, di antaranya adalah semangat kedaerahan yang tidak terkendali, politisasi aparat pemerintah, arogansi lembaga DPRD, Pengawasan keuangan daerah yang timpang dan ketidakseimbangan wewenang antara DPRD dan Kepala Daerah dalam penyusunan Peraturan Daerah.¹²

¹¹ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah, Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, (Bandung: PT. Alumni, 2004), h. 6.

¹² Edy Suandi, Hamid dan Sobirin Malian, *Memperkokoh Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: II Press, 2004), h. 161.

- Pasal 18: DPRD Memiliki tugas dan wewenang memilih Gubernur/ Wakil Gubernur, Bupati/ Wakil Bupati, dan Walikota/ Wakil Walikota.
- Pasal 31 ayat (2): Dalam menjalankan tugas dan kewenangannya sebagai Kepala Daerah, Gubernur bertanggung jawab kepada DPRD Provinsi.
- Pasal 69: Kepala Daerah menetapkan Peraturan Daerah atas persetujuan DPRD dalam kerangka penyelenggara Otonomi daerah dan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.¹³

Pada tahun 2004 UU No. 22 Tahun 1999 diganti dengan UU No. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Undang-Undang ini memberikan porsi yang sama antara kepala daerah dan DPRD dalam hal kewenangan legislasi.

Menyikapi permasalahan tersebut, maka dilakukan perubahan-perubahan, terutama yang berkaitan dengan pengaturan tentang pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, yang dituangkan dalam undang-undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2005 tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah menjadi undang-undang, kemudian ditetapkan juga perubahan kedua terhadap Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini dengan ditetapkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.¹⁴

Menurut amandemen UUD 1945, kekuasaan penyelenggaraan negara tidak lagi terpusat pada presiden, ini setidaknya ditandai dengan tidak lagi kekuasaan

¹³ Undang-undang No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁴ Utang Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, (Bandung: Pustaka Setia, 2010), h. 256.

membentuk undang-undang dipegang presiden, tetapi kekuasaan dipegang oleh DPR. Dalam hal ini presiden hanya sebagian mengajukan rancangan undang-undang. Begitu juga dalam dataran pemerintah daerah, DPRD lebih memiliki kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan dibandingkan kepala daerah.

Produk hukum daerah bukan merupakan monopoli Kepala Daerah. Pasal 40 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa DPRD Merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Salah satu tugas dan wewenang DPRD adalah membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 42 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah berdasarkan tugas dan kewenangan tersebut, maka dimungkinkan bagi DPRD untuk mengajukan suatu rancangan Perda kepada kepala daerah guna dibahas bersama. Pengajuan rancangan Perda oleh DPRD dapat dilakukan atas usul anggota DPRD yang kemudian disetujui oleh rapat paripurna DPRD. Namun kenyataannya masih ada anggota DPRD yang kurang memiliki pengetahuan dan pemahaman yang memadai sehingga fungsi legislasi tidak maksimal.

Peningkatan fungsi legislasi atau fungsi pengaturan DPRD tidak hanya dilihat dari pengaturan yang dihasilkan, yang berasal dari hak inisiatif DPRD.

Kualitas DPRD dalam menjalankan fungsinya juga diukur dari muatan peraturan daerah yang seharusnya lebih banyak dari kepentingan masyarakat luas.

Dalam penyusunan peraturan daerah, anggota DPRD harus lebih banyak berperan sebagai sumber ide dan gagasan, sesuai kedudukannya sebagai insan politik. Anggota DPRD tidak dituntut untuk menguasai secara teknis materi dan bahasa hukum peraturan daerah, karena hal tersebut dapat diserahkan kepada para ahli dalam bidangnya masing-masing. Praktek pemerintahan daerah seringkali menggambarkan bagaimana para anggota DPRD sibuk menyusun peraturan daerah sampai pada hal yang sangat rinci dan substantif, tanpa didasari dengan keahlian yang cukup. Akhirnya yang muncul adalah perdebatan berkepanjangan tentang suatu hal oleh mereka yang sama-sama tidak paham mengenai substansinya sehingga menghabiskan waktu tanpa dapat menyelesaikannya dengan baik.¹⁵

Indikasi tidak maksimalnya fungsi legislasi DPRD dapat dilihat dari kuantitas maupun kualitas produk hukum yang dihasilkan oleh pemerintah daerah. Dari segi kuantitas, belum banyak perda baru yang berorientasi pada kesejahteraan masyarakat yang dihasilkan pemerintah daerah. Kepala Daerah dan DPRD masih berkutat pada perda-perda lama yang perlu direvisi dan disesuaikan dengan kondisi sekarang, tapi mandul dalam memproduksi produk hukum yang baru.

¹⁵Sadu Wasistiono, Yonata Wiyoso, *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)*, Bandung: Fokusmedia, 2010), h. 57.

Indikasi dari tidak maksimalnya fungsi legislasi DPRD adalah kurangnya inisiatif DPRD dalam mengajukan rancangan undang-undang. Perda yang dihasilkan pemerintah daerah kebanyakan inisiatif dari Kepala Daerah.¹⁶ Sedangkan DPRD hanya *urun rembu* atas usulan undang-undang tersebut dan ikut mengesahkan. Sehingga fungsi legislasi anggota DPRD tidak memuaskan publik. Fenomena di atas memberikan gambaran bahwa kompetensi anggota dewan dibidang legal dan perundangan lemah.

Memang banyak tantangan yang harus dihadapi oleh DPRD dalam melaksanakan fungsinya, diantaranya situasi dan kondisi daerah, kelemahan internal DPRD dan benturan kepentingan antara wewenang pusat yang belum diserahkan dan keharusan membawakan aspirasi rakyat daerah.¹⁷ Tantangan-tantangan seperti ini nampaknya perlu dicarikan alternatif pemecahannya secara proporsional, sehingga DPRD dapat mengakomodir terhadap tuntutan rakyat dan suportif terhadap kebijakan nasional.

Dalam perkembangannya, fungsi legislasi DPRD belum berjalan dengan lancar, di beberapa daerah masih mengalami berbagai permasalahan. Misalnya di Kota Semarang, dari 12 raperda yang masuk di DPRD semuanya berasal dari inisiatif eksekutif dan di akhir tahun 2006 DPRD Kota Semarang lebih banyak menggunakan hak budgeting dan pengawasan, padahal diharapkan dewan

¹⁶Djoko Prakorso, *Proses Pembuatan Peraturan Daerah dan Beberapa Usaha Penyempurnaannya*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1995), h. 72.

¹⁷Sarundajang, *Pemerintah Daerah Diberbagai Negara: Sebuah Pengantar*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002), h, 125.

dapat mengajukan raperda atas inisiatif dari pihak legislatif sehingga tidak hanya mengandalkan raperda dari pihak eksekutif.¹⁸

Kota Bandar Lampung yang dijadikan lokasi penelitian ini merupakan salah satu Kota yang memiliki jumlah penduduk cukup banyak. DPRD Kota Bandar Lampung sebagai bagian dari penyelenggara pemerintah daerah Kota Bandar Lampung juga ikut serta dalam mewujudkan pemerintahan yang baik dengan upaya meningkatkan peran dan fungsinya dalam pemerintahan yaitu dalam melaksanakan kebijakan pembuatan peraturan daerah. Peran DPRD sangat besar dalam pemerintahan daerah karena merupakan lembaga legislatif daerah yang berfungsi sebagai salah satu lembaga penyalur aspirasi masyarakat daerah.

Salah satu fungsi DPRD Kota Bandar Lampung sebagai lembaga perwakilan daerah yakni fungsi legislasi. Fungsi ini bahkan seringkali disebut sebagai inti lembaga perwakilan yakni sebagai badan pembentuk undang-undang dalam lingkup daerah.

Dalam kajian *fiqh siyasah dusturiyyah al-sulthah al-tasyri'iyah* adalah salah satu kajian *fiqh dusturiyah* tentang pembuatan peraturan daerah, legislasi atau kekuasaan legislatif yaitu kekuasaan pemerintah Islam dalam membuat dan menetapkan hukum. Menurut Islam, tidak seorang pun berhak menetapkan hukum yang akan diberlakukan bagi umat Islam. Hanya Allah SWT yang berhak membuat suatu hukum pada awal diciptakan bumi ini.

¹⁸ Suara Merdeka Cyber News, Perekat Komunitas Jawa Tengah, www.suaramerdeka.com. (Diakses pada tanggal 15 November 2018 Pkl 11.40 WIB).

Wacana *fiqh siyasah* mengenai istilah kekuasaan legislatif yaitu *as-shultah at-tasyri'iyah* yang digunakan untuk menunjukan salah satu kewenangan atau kekuasaan pemerintah Islam dalam mengatur masalah kenegaraan, dan lembaga eksekutif (*as-shultah at-tanfidhiyah*), dan kekuasaan yudikatif (*as-shultah al-qadhaiyah*). Dalam konteks ini, kekuasaan legislatif (*as-shultah at-tasyri'iyah*) berarti kekuasaan atau kewenangan pemerintah Islam untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakatnya berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan oleh Allah SWT dalam syari'at Islam. Dengan demikian unsur-unsur legislasi dalam Islam meliputi: pemerintah sebagai pemegang kekuasaan untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat Islam, masyarakat Islam yang akan melaksanakannya, isi peraturan atau hukum itu sendiri yang harus sesuai dengan nilai-nilai dasar shari'at Islam.

Jadi, dalam *as-shultah tasyri'iyah* pemerintah menjalankan tugas *siyasah syar'iyah*-nya untuk membentuk suatu hukum yang akan diberlakukan didalam masyarakat Islam demi kemaslahatan umat Islam, sesuai dengan ajaran Islam.¹⁹

Dari uraian di atas, dapat ditemukan permasalahan terkait dengan **“Implementasi Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bandar Lampung Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Perspektif *Fiqh siyasah*”**.

¹⁹ Dr. Muhammad Iqbal, *Fiqh siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam Cet-2*, (Jakarta:Kencana, 2016), h. 187-188

D. Rumusan Masalah

Berdasarkan pemaparan latar belakang masalah di atas, maka penyusun membuat rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Implementasi Fungsi Legislasi DPRD Kota Bandar Lampung Dalam Penyusunan Perda?
2. Faktor-faktor apa saja yang menjadi penghambat dan pendorong dalam Implementasi Fungsi Legislasi DPRD Kota Bandar Lampung Dalam Penyusunan Perda?
3. Bagaimana Implementasi Fungsi Legislasi DPRD Kota Bandar Lampung Dalam Penyusunan Perda Dalam Perspektif *Fiqh siyasah*?

E. Tujuan dan Kegunaan penelitian

1. Tujuan Penelitian

- a. Untuk mengetahui Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bandar Lampung dalam penyusunan Peraturan Daerah.
- b. Untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang menjadi penghambat dan pendorong dalam Implementasi Fungsi Legislasi DPRD Kota Bandar Lampung Dalam Penyusunan Perda.
- c. Untuk Mengetahui penyusunan Perda dalam Perspektif *Fiqh siyasah*.

2. Kegunaan Penelitian

Penyusunan sekripsi ini dibuat dengan harapan dapat berguna bagi penulis khususnya dan bagi masyarakat umumnya. Adapun kegunaan/manfaat dari penelitian ini diantaranya :

- a. Kegunaan secara teoritis :

- 1) Bagi masyarakat penelitian ini diharapkan mampu memberikan pemahaman mengenai implementasi fungsi Legislasi DPRD Kota Bandar Lampung Dalam Penyusunan Perda.
- 2) Untuk memperkaya khasanah ilmu pengetahuan dibidang hukum pada umumnya dan ilmu Hukum Tata Negara pada khususnya.

b. Kegunaan Secara Praktis :

- 1) Diharapkan dapat memberikan masukan-masukan terhadap para pihak yang berhubungan dengan aparat pemerintah daerah.
- 2) Diharapkan penelitian ini dapat mempermudah pemahaman atas perkembangan tata pemerintahan daerah.
- 3) Sebagai salah satu tugas akhir yang harus dipenuhi oleh setiap mahasiswa/I sekaligus sebagai syarat memperoleh gelar Sarjana atau Strata Satu Fakultas Syariah UIN Raden Intan Lampung.

F. Metode Penelitian

1. Jenis dan Sifat Penelitian

Untuk menjawab permasalahan yang diteliti tersebut, teknik yang digunakan dalam penyusunan implementasi fungsi legislasi DPRD Kota Bandar Lampung dalam Penyusunan Peraturan Daerah yaitu :

a. Jenis Penelitian

Penelitian ini termasuk jenis penelitian lapangan (*field Research*) yaitu suatu penelitian yang dilakukan dilingkungan masyarakat tertentu, baik dilembaga organisasi-organisasi masyarakat (*sosial*), maupun

lembaga pemerintah.²⁰ Penelitian dilakukan di kantor DPRD Kota Bandar Lampung.

b. Sifat Penelitian

Sifat penelitian ini yaitu *deskriptif-analisis*, penelitian ini dengan cara menganalisis data yang diteliti dengan memaparkan data-data tersebut, kemudian diperoleh kesimpulan.²¹

2. Sumber Data

a. Data Primer

Data merupakan bahan penting yang digunakan oleh peneliti untuk menjawab pertanyaan atau menguji hipotesis dan mencapai tujuan penelitian. Sehingga sumber data yang diperoleh dalam penelitian ini dari mana subyek data diperoleh. Apabila pengumpulan datanya menggunakan wawancara maka sumber datanya disebut sebagai informan. Apabila menggunakan observasi maka sumber datanya berupa benda, dan apabila menggunakan dokumentasi maka catatan berupa dokumen lah yang disebut sumber datanya.²² Penyusun melakukan analisa tentang ketentuan-ketentuan hukum yang berkenaan dengan aspek hukum peran fungsi legislasi DPRD Kota Bandar Lampung dalam Penyusunan Perda.

²⁰ Suryabrata Sumardi, *Metode Penelitian*, Cet. Ke II, (Jakarta: PT Grafindo Persada 1998), h. 22

²¹ Abdul Kadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004), h 126

²² Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, (Jakarta Rineka Cipta, 2002, Cet. XII, h. 107)

b. Data Sekunder

Data yang diperoleh melalui bahan kepustakaan. Dalam hal ini diperoleh dari beberapa literatur, hasil-hasil penelitian, peraturan perundang-undangan serta buku-buku ilmiah.

Sumber data hukum sekunder terdiri dari:

- 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang berhubungan dengan penelitian ini seperti: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-undang No 2 tahun 2018 tentang MD3, Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, serta peraturan-peraturan lain yang berhubungan dengan penelitian ini.
- 2) Bahan Hukum Sekunder Yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer diantaranya pendapat-pendapat para sarjana, hasil penelitian yang dipelajari dari buku-buku dan jurnal termasuk dokumen penelitian.²³
- 3) Bahan Hukum Tersier adalah bahan hukum yang mendukung bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dengan memberikan pemahaman dan pengertian atas hukum bahan hukum lainnya. Bahan

²³ J.Lexy, Moelunong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2006), h. 12.

hukum yang dipergunakan oleh penyusun yaitu berupa Kamus Bahasa Indonesia, Bahasa Inggris, Kamus Hukum, Ensiklopedia Hukum.

3. Populasi dan Sempel

a. Populasi

Populasi adalah keseluruhan objek penelitian yang mungkin berupa manusia, gejala-gejala, benda, pola, sikap, tingkah laku dan sebagainya yang menjadi objek dari suatu penelitian,²⁴ adapun yang menjadi populasi dalam penelitian ini adalah Anggota DPRD Kota Bandar Lampung.

b. Sempel

Sempel adalah sebagian atau wakil populasi yang akan diteliti. Sempel yang dipakai dalam penelitian ini adalah *Puposive Samplin* adalah pengambilan sampel secara sengaja sesuai dengan persyaratan sampel yang diperlukan. *Purposive Sampling* juga disebut *Judgemental Samplng* yaitu pengambilan berdasarkan penilaian (*Judgment*) p enelitian mengenai siapa saja yang memenuhi persyaratan untuk dijadikan sampel. Oleh karenanya, penelitian harus mempunyai latar belakang pengetahuan tertentu mengenai sampel yang dimaksud agar benar-benar bisa mendapatkan sampel yang sesuai dengan persyaratan atau tujuan penelitian, kriteria yang pantas untuk dijadikan sampel pada penelitian ini adalah:

²⁴ Suryabrata Sumardi, *Metode Penelitian*, Cet. Ke II, (Jakarta: PT Grafindo Persada 1998), h. 22

- 1) Kabag Perundang-undangan Kota Bandar Lampung
- 2) Kasubbag Peraturan Perundang-undangan Bagian Hukum Bandar Lampung

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data meliputi 3 hal yaitu:

a. Wawancara

Teknik wawancara adalah usaha mengumpulkan informasi dengan mengajukan pertanyaan secara lisan untuk dijawab secara lisan pula oleh informan. Wawancara dilakukan dengan menggunakan teknik dan pedoman wawancara dengan pihak yang mengetahui permasalahan yang teliti. Hal ini bertujuan untuk mengumpulkan keterangan melalui informan.²⁵

Wawancara dilakukan dengan mengadakan tanya jawab secara langsung dengan narasumber, yang mana dalam penelitian ini adalah penyusun memperoleh informasi dari Wakil Ketua DPRD Kota Bandar Lampung, Kabbag Perundang-undangan Sekertariat DPRD Kota Bandar Lampung dan Kasubbag Peraturan Perundang-undangan Bagian Hukum Sekertariat Daerah Kota Bandar Lampung.

b. Dokumentasi

Teknik dokumentasi dipilih oleh penyusun karena pada teknik ini dapat memperoleh informasi dari bermacam-macam sumber tertulis atau dokumen. Data dokumentasi yang digunakan adalah data dokumen

²⁵ Burhan Bungin, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2001), h. 101.

tertulis yang berhubungan dengan peran fungsi legislasi DPRD Kota Bandar Lampung dalam Penyusunan Peraturan Daerah.

c. Observasi

Obsevasi bertujuan untuk mendapatkan data yang menyeluruh dari perilaku manusia atau sekelompok manusia, sebagaimana terjadi dalam kenyataannya dan mendapatkan deskripsi yang relatif lengkap mengenai kehidupan sosial atau salah satu aspeknya.²⁶

5. Teknik Pengelolaan Data

Setelah data terhimpun maka langkah selanjutnya mengolah data agar menjadi sebuah penelitian yang sempurna dengan cara yaitu:

- a. *Editing*, yaitu mengoreksi apakah data yang terkumpul sudah cukup lengkap, sudah benar atau sudah sesuai atau relevan dengan masalah. Dalam hal ini penulis mengecek kembali hasil data yang terkumpul melalui studi pustaka, dokumen interview, apakah sudah lengkap, relevan jelas tidak berlebihan tanpa kesalahan.
- b. *Sistematisasi data*, yaitu menetapkan data menurut kerangka sistematika bahasan berdasarkan urutan masalah. Dalam hal ini penulis mengelompokkan secara sistematis data yang sudah di edit dan diberi tanda menurut klasifikasi dan urutan masalah.²⁷

²⁶ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 2008), h. 22.

²⁷ Abdulkadir Muhammad, *Hukum Dan Penelitian Hukum*, (Bandung:PT Citra Aditya Bakti , 2004), h. 26.

6. Analisis Data

Dalam penelitian ini Metode berfikir yang digunakan yaitu metode induktif. Metode induktif yaitu metode yang mempelajari suatu gejala yang khusus untuk mendapatkan kaidah-kaidah yang berlaku dilapangan yang lebih umum mengenai fenomena yang diselidiki. Metode induktif ini lebih dapat menemukan kenyataan-kenyataan jamak sebagai yang terdapat dalam data.²⁸



²⁸ Susiadi., *Metodologi Penelitian* (Bandar Lampung: Pusat Penelitian dan Penerbitan LP2M IAIN Raden Intan Lampung, 2015). h. 4.

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Pengertian dan Ruang Lingkup *Fiqh Siyasah*

1. Pengertian *Fiqh Siyasah*

Kata *fiqh* berasal dari *faqaha-yafqahu-fiqhan*. Secara bahasa, pengertian *fiqh* adalah “paham yang mendalam”. Imam al-Tirmidzi, seperti dikutip Amir Syarifuddin, menyebut “*fiqh* tentang sesuatu” berarti mengetahui batinnya sampai kepada kedalamannya.²⁹ *Fiqh* merupakan bentuk mashdar (gerund) dari tashrifan kata *fiqha-yafaqhu-fiqhan* yang berarti pemahaman yang mendalam dan akurat sehingga dapat memahami tujuan ucapan dan atau tindakan tertentu.

Kata *fiqh* secara leksial berarti tahu, paham dan mengerti adalah istilah yang dipakai secara khusus dibidang hukum agama, yurisprudensi Islam.³⁰

Kata *fiqh* secara arti kata berarti: “paham yang mendalam”. Semua kata “fa qa ha” yang terdapat dalam al-Quran. Bila “paham” dapat digunakan untuk hal-hal yang bersifat lahiriah, maka *fiqh* berarti paham yang menyampaikan ilmu zhahir kepada ilmu batin. Karena itulah al-Tirmizi menyebutkan “*fiqh* tentang sesuatu” berarti mengetahui batinnya sampai kepada kedalamannya.³¹

²⁹ Amir Syarifuddin, *Pembaruan Pemikiran dalam Islam*, (Jakarta, Bulan Bintang: 2003), h. 591.

³⁰ Abu al-Fadhl, *Lisan al-Arab*, (Bairut, Dar Shadr: 1968), h. 522.

³¹ Amir Syarifuddin, *Garis-Garis Besar Fiqh*, (Bandung, Prenada Media: 2003), h. 5.

Secara etimologis (bahasa) *fiqh* adalah keterangan tentang pengertian atau paham dari maksud ucapan si pembicara, atau pemahaman yang mendalam terhadap maksud-maksud perkataan dan perbuatan.³²

Secara terminologis (istilah), menurut ulama-ulama syara' (hukum Islam), *fiqh* adalah pengetahuan tentang hukum-hukum yang sesuai dengan syara' mengenai amal perbuatan yang diperoleh dari dalil-dalilnya yang tafshil³³ (terinci, yakni dalil-dalil atau hukum-hukum khusus yang diambil dari dasar-dasarnya, al-Quran dan Sunnah). Jadi *fiqh* menurut istilah adalah pengetahuan mengenai hukum agama Islam yang bersumber dari al-Quran dan Sunnah yang disusun oleh mujtahid dengan jalan penalaran dan ijtihad.

Dari definisi ini dapat dipahami bahwa *fiqh* adalah upaya sungguh-sungguh dari para ulama (*mujtahidin*) untuk menggali hukum-hukum syara' sehingga dapat diamalkan oleh umat Islam. *Fiqh* disebut juga dengan hukum Islam. Karena *fiqh* bersifat *ijtihadiyah*, pemahaman terhadap hukum syara' tersebut pun mengalami perubahan dan perkembangan sesuai dengan perubahan dan perkembangan situasi dan kondisi manusia itu sendiri.

Kata "*Siyasah*" yang berasal dari kata sasa, berarti mengatur, mengurus dan memerintah; atau pemerintahan, politik dan pembuatan kebijaksanaan.³⁴

Pengertian kebahasaan ini mengisyaratkan bahwa tujuan *siyasah* adalah mengatur, mengurus dan membuat kebijaksanaan atas sesuatu yang bersifat politis untuk mencakup sesuatu.

³² Muhammad Abu Zahroh, *Ushul al-Fiqh*, (Mishr, Dar al-Fikr al-Arabi: 1958), h. 6.

³³ T. M. Hasbi Ash Shiddieqy, *Pengantar Ilmu Fiqh*, (Jakarta, Bulan: 1974), h. 26.

³⁴ Ibn Manzhur, *Lisan al-'Arab*, Juz 6 (Beirut: Dar al-Shadr, 1968), h. 108.

Kata *sasa* sama dengan *to govern, to lead*. *Siyasah* sama dengan *policy* (*of government, corprotion, etc*).³⁵ Jadi *siyasah* menurut bahasa mengandung beberapa arti, yaitu mengatur, mengurus, memerintah, memimpin, membuat kebijaksanaan, pemerintahan dan politik, artinya mengatur, mengurus dan membuat kebijaksanaan atas sesuatu yang bersifat politis untuk mencapai suatu tujuan adalah *siyasah*.

Kata *siyasah* terdapat dua pendapat. Pertama, sebagaimana di anut Al-Maqrizy menyatakan, *siyasah* berasal dari bahasa mongol, yakni dari kata *yasah* yang mendapat imbuhan huruf sin berbasis kasrah diawalnya sehingga dibaca *siyasah*. Pendapat tersebut didasarkan kepada sebuah kitab undang-undang milik jengish khan yang berjudul *ilyasa* yang berisi panduan pengelolaan negara dengan berbagai bentuk hukuman berat bagi pelaku tindak pidana tertentu. Kedua, semisal dianut Ibnu manzhur menyatakan, *siyasah* berasal dari bahasa arab, yakni bentuk mashdar dari tashrifan kata *sasa-yasusu-siyasatun*,³⁶ yang semula berarti mengatur, memelihara, mengurus, yang bersifat kenegaraan dan politis.

Secara terminologis, Abdul Wahab Khallaf mendefinisikan bahwa *siyasah* adalah “pengaturan perundangan yang diciptakan untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan serta mengatur keadaan.”³⁷ Sementara Louis Ma’luf memberikan batasan *siyasah* adalah “membuat kemaslahatan manusia dengan membimbing mereka kejalan kemaslahatan.”³⁸

³⁵ Haris Sulaiman al-Faruiqi, *Al-Mu'jam al-Qanuni*, (Bairut, maktabat Lubnan: 1983), h. 185.

³⁶ Ibn Manzhur, *Lisan al- 'Arab* Jilid 6 (bierut: Dar al-Shadir,1986), h. 108.

³⁷ Abdul Wahab Khallaf, *Al-Siyasah al Syar'iyah*, (Kairo: Dar al-Anshar, 1977), h. 4-5.

³⁸ Ma'luf, *al-Munij*, h. 362.

Adapun Ibn manzhur mendefinisikan *siyasah* “mengatur atau memimpin sesuatu yang mengantarkan manusia kepada kemaslahatan.”³⁹

Dalam redaksi yang berbeda Husain Fauzy al-Najjar mendefinisikan *siyasah* adalah “*siyasah* berarti pengaturan kepentingan dalam pemeliharaan kemaslahatan rakyat serta pengambilan kebijakan (yang tepat) demi menjamin terciptanya kebaikan bagi mereka.

Secara terminologis dalam Lisan al-Arab, *siyasah* adalah mengatur atau memimpin sesuatu dengan cara yang membawa kepada kemaslahatan.⁴⁰

Definisi lain dalam kerangka *fiqh* sebagai dikemukakan oleh Ibn al-Qayim yang dinukilnya dari Ibn Aqil menyatakan: “*siyasah* adalah sesuatu perbuatan yang membawa manusia dekat dengan kemaslahatan dan terhindar dari kerusakan walaupun Rasul tidak menetapkannya dan Allah tidak mengwahyukannya.”⁴¹

Definisi yang singkat dan padat dikemukakan oleh Bahantsi Ahmad Fathi yang menyatakan *siyasah* adalah “pengurusan kepentingan-kepentingan (mashalih) umat manusia sesuai dengan syara’.”⁴² Pada prinsipnya definisi-definisi tersebut mengandung persamaan. *Siyasah* berkaitan dengan mengatur dan mengurus manusia dalam hidup bermasyarakat dan bernegara dengan membimbing mereka kepada kemaslahatan dan menjauhinya dari kemudaratannya.

³⁹ Ibn Manzur, *Lisan al-Arab*, Juz 6, h. 362.

⁴⁰ Ibn Manzhur, *loc. Cit.*

⁴¹ Al-Juziyah Ibn Al-Qayim, *Al-Thuruqu al-Hukmiyat fi al-Siyasat al-Syar'iyat*, Muassasat al-Arabiyyat li al-Thab'i wa al-Nasyr, Al-Qahirat, 1961, h. 16; dan Abdul Wahhab Khallaf, *op.cit.* h. 17.

⁴² Bahantsi Ahmad, Fathi Al-Siyasat al-Jinaiyat fi al-Syariat, Maktabat Dar al-'Urubat, Mishr, 1965, h. 61.

Berdasarkan pengertian-pengertian diatas dapat ditarik benang merah bahwa *fiqh siyasah* merupakan salah satu aspek hukum Islam yang membicarakan pengaturan dan pengurusan kehidupan manusia dalam bernegara demi mencapai kemaslahatan bagi manusia itu sendiri. Dalam *fiqh siyasah* ini, ulama mujtahid menggali sumber-sumber hukum Islam, yang terkandung didalamnya dalam hubungannya dengan kehidupan bernegara dan bermasyarakat.

2. Ruang Lingkup *Fiqh Siyasah*

Dari batasan-batasan diatas, baik dalam pengertian etimologis maupun terminologis, dapat diketahui bahwa objek kajian *fiqh siyasah* meliputi aspek pengaturan hubungan antara warga negara dengan warga negara, hubungan antara warga negara dan lembaga negara, dan hubungan antara lembaga negara dengan lembaga negara, baik hubungan yang bersifat intern suatu negara maupun hubungan yang bersifat ekstern antar negara, dalam berbagai bidang kehidupan. Dari pemahaman seperti itu, tampak bahwa kajian *siyasah* memusatkan perhatian pada aspek pengaturan. Penekanan demikian terlihat dari penjelasan T. M. Hasby Ash Shiddieqy yaitu: “objek kajian *siyasah* adalah pekerjaan-pekerjaan mukallaf dan urusan-urusan mereka dari jurusan penadbirannya, dengan mengingat persesuaian penadbiran itu dengan jiwa syariah, yang kita tidak peroleh dalilnya yang khusus dan tidak berlawanan dengan sesuatu nash dari nash-nash yang merupakan syariah amah yang tetap”.⁴³

⁴³ T. M. Hasbi Ash Shiddeiqy, *Pengantar Siyasah Sya'iyah*, h. 28.

Hal yang sama ditemukan pula pada pernyataan Abdul Wahhab Khallaf: “objek pembahasan ilmu *siyasah* adalah pengaturan dan perundang-undangan yang dituntut oleh hal ihwal kenegaraan dari segi persesuaiannya dengan pokok-pokok agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya”.⁴⁴

Tentu saja, persoalan dapat diperluas seluas ruang lingkup kajian *fiqh siyasah* itu sendiri. Sebagai contoh, bidang-bidang kehidupan apa saja yang harus dapat pengaturan? Bagaimana pengaturan hubungan antara warga negara dengan lembaga negara Islam dengan lembaga negara dengan lembaga negara lain, baik yang Islam maupun non-Islam? Dan seterusnya.

Berkenaan dengan luasnya objek kajian *fiqh siyasah*, maka dalam tahap perkembangan *fiqh siyasah* dewasa ini, dikenal beberapa pembedaan *fiqh siyasah*. Tidak jarang pembedaan yang diajukan ahli yang satu berbeda dengan pembedaan yang diajukan oleh ahli yang lain. Hasbi Ash Shiddieqy,⁴⁵ sebagai contoh membaginya kedalam delapan bidang, yaitu:

- a. *Siyasah Dusturiyyah Syar’iyyah* (Politik Pembuatan Perundang-undangan).
- b. *Siyasah Tasyri’iyyah Syar’iyyah* (Politik Hukum).
- c. *Siyasah Qadha’iyyah Syar’iyyah* (Politik Peradilan).
- d. *Siyasah Maliyah Syar’iyyah* (Politik Ekonomi dan Moneter).
- e. *Siyasah Idariyah Syar’iyyah* (Politik Administrasi Negara).

⁴⁴ Abdul Wahhab Khallaf, *al-Siyasah al-Syar’iyyah*, h. 5.

⁴⁵ Hasbi Ash Shiddeiqy, *Pengantar Siyasah Syar’iyyah*, (Yogyakarta: Madah, t. Tp.), h. 8.

- f. *Siyasah Kharijiyyah Syar'iyah/Siyasah Dawliyah* (Politik Hubungan Internasional).
- g. *Siyasah Tanfiziyyah Syar'iyah* (Politik Pelaksanaan Perundang-undangan).
- h. *Siyasah Harbiyyah Syar'iyah* (Politik Peperangan).

Contoh lain dari pembedangan *fiqh siyasah* terlihat dari kurikulum fakultas syariah, yang membagi *fiqh siyasah* kedalam 4 bidang, yaitu:

- a. *Fiqh Dustury*
- b. *Fiqh Maliy*
- c. *Fiqh Dawly*
- d. *Fiqh Harbiy*

Pembedangan-pembedangan diatas tidak selayaknya dipandang sebagai “pembedangan yang telah selesai”. Pembedangan *fiqh siyasah* telah, sedang dan akan berubah sesuai dengan pola hubungan antar manusia serta bidang kehidupan manusia yang membutuhkan pengaturan *siyasah*. Dalam tulisan ini, berkenaan dengan pola hubungan manusia yang menuntut pengaturan *siyasah*, dibedakan:

- a. *Fiqh siyasah dusturiyyah*, yang mengatur hubungan antara warga negara dengan lembaga negara yang satu dengan warga negara dan lembaga negara yang lain dalam batas-batas administratif suatu negara.
- b. *Fiqh siyasah dawliyyah*, yang mengatur antara warga negara dengan lembaga negara dari negara yang satu dengan warga negara dan lembaga negara dari negara lain.

- c. *Fiqh siyasah maliyyah*, yang mengatur tentang pemasukan, pengelolaan, dan pengeluaran uang milik negara.

B. Konsep Siyasah Dusturiyah

Kata siyasah berasal dari kata sasa berarti mengatur, mengurus dan memerintah atau pemerintahan, politik dan pembuatan kebijaksanaan. Pengertian secara kebahasaan ini mengisyaratkan bahwa tujuan siyasah adalah mengatur dan membuat kebijaksanaan atas sesuatu yang bersifat politis untuk mencapai sesuatu.⁴⁶

Secara terminologis, Abdul Wahhab Khallaf mendefinisikan bahwa siyasah adalah pengaturan perundang-undangan yang diciptakan untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan serta mengatur keadaan.⁴⁷

Sedang kata “dusturi” berasal dari bahasa persia. Semula artinya adalah seorang yang memiliki otoritas, baik dalam bidang politik maupun agama. Dalam perkembangan selanjutnya, kata ini digunakan untuk menunjukkan anggota kependetaan (pemuka agama) Zoroaster (majusi). Setelah mengalami penyerapan ke dalam bahasa Arab, kata dustur berkembang pengertiannya menjadi asas dasar/ pembinaan. Menurut istilah, dustur berarti kumpulan kaedah yang mengatur dasar dan hubungan kerja sama antara sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara baik yang tidak tertulis (konvensi) maupun yang tertulis (kostitusi).⁴⁸

⁴⁶ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah, Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, , (Jakarta: Prenadamedia Group, 2016), h. 3

⁴⁷ *Ibid*, h. 4

⁴⁸ *Ibid*, h. 54.

Di dalam kurikulum fakultas syari'ah digunakan istilah fiqh dusturi, yang dimaksud dengan dusturi, "Dusturi adalah prinsip-prinsip pokok bagi pemerintahan negara manapun seperti terbukti di dalam perundang-undangan, peraturan-peraturannya dan adat istiadatnya."⁴⁹ Abu A'la al-Maududi menakrifkan dustur dengan, "Suatu dokumen yang memuat prinsip-prinsip pokok yang menjadi landasan pengaturan suatu negara."⁵⁰

Dari dua takrif ini dapat disimpulkan bahwa kata dustur sama dengan constitution dalam bahasa inggris, atau Undang-Undang Dasar dalam bahasa Indonesia, kata-kata "dasar" dalam bahasa Indonesia tersebut tidaklah mustahil berasal dari kata dustur tersebut di atas. Dengan demikian, Siyasah Dusturiyah adalah bagian Fiqh Siyasah yang membahas masalah perundang-undangan Negara agar sejalan dengan nilai-nilai syari'at. Artinya, undang-undang itu mengacu terhadap konstitusinya yang tercermin dalam prinsip-prinsip Islam dalam hukum-hukum syari'at yang disebutkan di dalam al-Qur'an dan yang dijelaskan sunnah Nabi, baik mengenai akidah, ibadah, akhlak, muamalah maupun berbagai macam hubungan yang lain.⁵¹

Prinsip-prinsip yang diletakkan dalam perumusan undang-undang dasar adalah jaminan atas hak asasi manusia setiap anggota masyarakat dan persamaan kedudukan semua orang di mata hukum, tanpa membeda-bedakan stratifikasi sosial, kekayaan, pendidikan dan agama.⁵² Sehingga tujuan

⁴⁹ A. Djazuli, *Fiqh Siyasah, Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'ah*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2007), h. 52

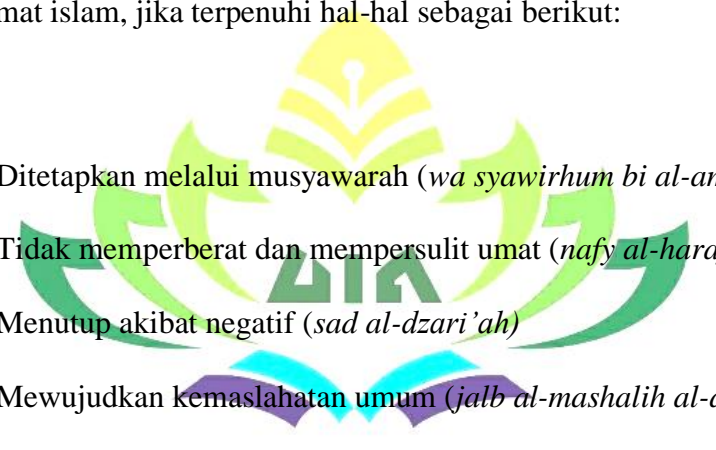
⁵⁰ *Ibid*,

⁵¹ Yusuf al-Qardhawi, *Fikih Daulah dalam Perspektif al-Qur'an dan Sunnah Alih Bahasa Kathun Suhadi*, h. 46-47.

⁵² Muhammad Iqbal, *Op. Cit.* h. 154

dibuatnya peraturan perundang-undangan untuk merealisasikan kemaslahatan manusia dan untuk memenuhi kebutuhan manusia yang merupakan prinsip Fiqh Siyasah akan tercapai.⁵³

Untuk merealisasikan kemaslahatan umum, pemerintah dibenarkan dan bahkan diharuskan merumuskan, membuat, dan menetapkan hukum, peraturan perundangan, dan kebijaksanaan dalam berbagai bentuk dan tingkatannya. Hukum, peraturan, dan sebagainya itu dipandang sebagai hukum Islam, atau paling tidak sebagai hukum yang islami, yang bersifat mengikat dan wajib dipatuhi umat islam, jika terpenuhi hal-hal sebagai berikut:

- 
- 1) Ditetapkan melalui musyawarah (*wa syawirhum bi al-amri*)
 - 2) Tidak memperberat dan mempersulit umat (*nafy al-haraj*)
 - 3) Menutup akibat negatif (*sad al-dzari'ah*)
 - 4) Mewujudkan kemaslahatan umum (*jalb al-mashalih al-ammah*)
 - 5) Tidak bertentangan dengan jiwa dan semangat (*nash qath'i.*)⁵⁴

Atas hal-hal di ataslah siyasah dusturiyah dikatakan sebagai bagian dari Fiqh Siyasah yang membahas masalah perundang-undangan Negara. Yang lebih spesifik lingkup pembahasannya mengenai prinsip dasar yang berkaitan dengan bentuk pemerintahan, aturan yang berkaitan dengan hak-hak rakyat dan mengenai pembagian kekuasaan.

⁵³ A. Djazuli, Fiqh Siyasah, *Op. Cit.* h. 47

⁵⁴ Mohammad Rusfi, *Validitas Masalah Mursalah sebagai Sumber Hukum*, AL-'ADALAH Vol. XII, No 1. Juni 2014, h. 67.

Secara keseluruhan persoalan di atas tidak dapat dilepaskan dari dua hal pokok: pertama, dalil-dalil kully, baik ayat-ayat al-Qur'an maupun hadits, maqosid al-Syariah; dan semangat ajaran Islam di dalam mengatur masyarakat. Kedua, aturan-aturan yang dapat berubah karena perubahan situasi dan kondisi, termasuk di dalamnya hasil ijtihad para ulama, meskipun tidak seluruhnya.⁵⁵

Sebagai suatu petunjuk bagi manusia, al-Qur'an menyediakan suatu dasar yang kukuh dan tidak berubah bagi semua prinsip-prinsip etik dan moral yang perlu bagi kehidupan ini. Menurut Muhammad Asad, al-Qur'an memberikan suatu jawaban komprehensif untuk persoalan tingkah laku yang baik bagi manusia sebagai anggota masyarakat dalam rangka menciptakan suatu kehidupan berimbang di dunia ini dengan tujuan terakhir kebahagiaan di akhirat.⁵⁶

Ini berarti penerapan nilai-nilai universal al-Qur'an dan hadits adalah faktor penentu keselamatan umat manusia di bumi sampai di akhirat, seperti peraturan yang pernah diperaktekkan Rasulullah SAW dalam negara Islam pertama yang disebut dengan "Konstitusi Madinah" atau "Piagam Madinah".⁵⁷

Isi penting dari prinsip Piagam Madinah adalah membentuk suatu masyarakat yang harmonis, mengatur sebuah umat dan menegakkan pemerintahan atas dasar persamaan hak. Piagam Madinah ini juga merupakan suatu konstitusi yang telah meletakkan dasar-dasar sosial politik bagi

⁵⁵ Muhammad Iqbal, *Op. Cit.*, h. 48

⁵⁶ Ahmad Syafi'i Ma'arif, *Studi Tentang Peraturan dalam Konstitusi Islam dan Masalah Kenegaraan*, h. 11

⁵⁷ Abdul Qodir Djailani, *Negara Ideal Menurut Konsepsi Islam*, h. 119

masyarakat Madinah dalam sebuah pemerintahan dibawah kepemimpinan Nabi Muhammad. Piagam Madinah dianggap oleh para pakar politik sebagai Undang-undang Dasar pertama dalam negara Islam yang didirikan oleh Nabi Muhammad.⁵⁸

Setelah Nabi wafat, tidak ada konstitusi tertulis yang mengatur negara Islam, umat Islam dari zaman ke zaman, dalam menjalankan roda pemerintahan berpedoman kepada prinsip-prinsip al-Qur'an dan teladan Nabi dalam sunnahnya. Pada masa khalifah empat, teladan Nabi masih dapat diterapkan dalam mengatur masyarakat Islam yang sudah berkembang. Namun pasca khulafa' ar-Rasidun tepatnya pada abad ke-19, setelah dunia Islam mengalami penjajahan barat, timbul pemikiran di kalangan ahli tata negara di berbagai dunia Islam untuk mengadakan konstitusi. Pemikiran ini timbul sebagai reaksi atas kemunduran umat Islam dan respon terhadap gagasan politik barat yang masuk di dunia Islam bersamaan dengan kolonialisme terhadap dunia Islam.⁵⁹

Sebab salah satu aspek dari isi konstitusi atau Undang-Undang Dasar adalah bidang-bidang kekuasaan negara. Kekuasaan itu dikenal dengan istilah "Majlis Syura" atau "ahl al-halli wa al-aqdi" atau seperti yang disebut Abu A'la al-Maududi sebagai "Dewan Penasehat" serta al-Mawardi menyebutnya dengan ahl al-Ikhtiyar.⁶⁰

Dalam negara-negara yang diperintah raja atau diktator yang mempunyai kekuasaan mutlak, seluruh kekuasaan negara berada pada satu tangan yakni

⁵⁸ Muhammad Iqbal, *Op. Cit.*, h. 157

⁵⁹ *Ibid*, h. 158

⁶⁰ A. Djazuli, *Op. Cit.*, h. 76

kepala negara bahkan perkataan dan perbuatannya adalah undang-undang. Perkataan dan perbuatan para pembantu raja dipandang sebagai peraturan pelaksana. Menurut teori “Trias Politika” bahwa kekuatan negara dibagi dalam tiga bidang yang masing-masing kekuasaan berdiri sendiri tanpa ada campur tangan satu kekuasaan terhadap kekuasaan yang lain. Kekuasaan negara dibagi dalam tiga bidang yaitu, kekuasaan pelaksana undang-undang (eksekutif), kekuasaan pembuat undang-undang (legislatif) dan kekuasaan kehakiman (yudikatif).⁶¹

Pada masa inilah kekuasaan mulai dipisah, masing-masing kekuasaan melembaga dan mandiri. Kekuasaan (sult}ah) dalam negara Islam, Abdul Wahab Khallaf membaginya menjadi tiga bagian, yaitu:⁶²

1. Lembaga legislatif (sultah tasyri’iyah), lembaga ini adalah lembaga negara yang menjalankan kekuasaan untuk membuat undang-undang.
2. Lembaga eksekutif (sultah tanfiziyyah), lembaga ini adalah lembaga negara yang berfungsi menjalankan undang-undang.
3. Lembaga yudikatif (sultah Qada’iyyah), lembaga ini adalah lembaga negara yang menjalankan kekuasaan kehakiman.

Sedangkan menurut Abdul Kadir Audah, kekuasaan dalam negara Islam itu dibagi ke dalam lima bidang, artinya ada lima kekuasaan dalam Negara Islam, yaitu:

1. Sultah Tanfiziyyah (kekuasaan penyelenggara undang-undang).
2. Sultah Tashri’iyah (kekuasaan pembuat undang-undang).

⁶¹ A. Hasimi, *Dimana Letaknya Negara Islam*, h. 233

⁶² Ahmad Sukarjo, *Ensiklopedi Tematis Dunia Islam*, h. 197

3. Sultah Qadhoiyah (kekuasaan kehakiman).
4. Sultah Maliyah (kekuasaan keuangan).
5. Sultah Muraqabah wa Taqwim (kekuasaan pengawasan masyarakat).⁶³

Adapun mengenai pentingnya kekuasaan kehakiman adalah untuk menyelesaikan perkara-perkara perbantahan dan permusuhan, pidana dan penganiayaan, mengambil hak dari orang durjana dan mengembalikannya kepada yang punya melindungi orang yang kehilangan hak-haknya, mengawasi harta wakaf dan lain-lain. Tujuan pengadilan dalam Islam bukanlah untuk mengorek kesalahan agar dapat dihukum, tetapi yang menjadi tujuan pokok yaitu menegakkan kebenaran supaya yang benar dinyatakan benar dan yang salah dinyatakan salah.⁶⁴

Lembaga peradilan menurut para ulama fikih merupakan lembaga independen yang tidak membedakan pihak-pihak yang bersengketa di hadapan majlis hakim. Lembaga peradilan merupakan salah satu lembaga yang tidak terpisahkan dari tugas-tugas pemerintahan umum (al-wilayah al-‘ammah).⁶⁵

Keberadaan suatu lembaga peradilan (al-Qad}a’) memiliki landasan yang kuat dalam Islam. Dasar disyariatkannya lembaga peradilan/ al-Qad}a’ dalam Islam adalah firman Allah dalam surat Shaad ayat 26:

⁶³ A. Hasimi, *Dimana Letaknya Negara Islam*, h. 238

⁶⁴ *Ibid*, h. 250.

⁶⁵ Abdul Aziz Dahlan, *Ensiklopedi Hukum Islam*, hal. 1944

يَدَاوُدُ إِنَّا جَعَلْنَاكَ خَلِيفَةً فِي الْأَرْضِ فَاحْكُم بَيْنَ النَّاسِ بِالْحَقِّ وَلَا تَتَّبِعِ
 الْهَوَىٰ فَيُضِلَّكَ عَنْ سَبِيلِ اللَّهِ ۚ إِنَّ الَّذِينَ يَظْلُمُونَ عَنْ سَبِيلِ اللَّهِ لَهُمْ عَذَابٌ
 شَدِيدٌ بِمَا نَسُوا يَوْمَ الْحِسَابِ ﴿٦٦﴾

Artinya: Hai Daud, Sesungguhnya kami menjadikan kamu khalifah (penguasa) di muka bumi, Maka berilah Keputusan (perkara) di antara manusia dengan adil dan janganlah kamu mengikuti hawa nafsu, Karena ia akan menyesatkan kamu dari jalan Allah. Sesungguhnya orang-orang yang sesat dari jalan Allah akan mendapat azab yang berat, Karena mereka melupakan hari perhitungan. (Q.S. Shaad: 26).

Juga dalam surat an-Nisa' ayat 65:

فَلَا وَرَبِّكَ لَا يُؤْمِنُونَ حَتَّىٰ يُحَكِّمُوكَ فِيمَا شَجَرَ بَيْنَهُمْ ثُمَّ لَا يَجِدُوا فِي
 أَنفُسِهِمْ حَرَجًا مِّمَّا قَضَيْتَ وَيُسَلِّمُوا تَسْلِيمًا ﴿٦٥﴾

Artinya: Maka demi Tuhanmu, mereka (pada hakekatnya) tidak beriman hingga mereka menjadikan kamu hakim terhadap perkara yang mereka perselisihkan, Kemudian mereka tidak merasa dalam hati mereka sesuatu keberatan terhadap putusan yang kamu berikan, dan mereka menerima dengan sepenuhnya. (Q.S an-Nisa: 65).

Disamping itu, terdapat pula dalam surat al-Maidah ayat 49:

وَأَنِ احْكُم بَيْنَهُم بِمَا أَنزَلَ اللَّهُ وَلَا تَتَّبِعْ أَهْوَاءَهُمْ وَاحْذَرْهُمْ أَنْ يَفْتِنُوكَ عَنْ
 بَعْضِ مَا أَنزَلَ اللَّهُ إِلَيْكَ ۖ فَإِنْ تَوَلَّوْا فَاعْلَمْ أَنَّمَا يُرِيدُ اللَّهُ أَنْ يُصِيبَهُمْ بِبَعْضِ
 ذُنُوبِهِمْ ۗ وَإِنَّ كَثِيرًا مِّنَ النَّاسِ لَفَاسِقُونَ ﴿٤٩﴾

Artinya: Dan hendaklah kamu memutuskan perkara di antara mereka menurut apa yang diturunkan Allah, dan janganlah kamu mengikuti hawa nafsu mereka. dan berhati-hatilah kamu terhadap mereka, supaya mereka tidak memalingkan kamu dari sebahagian apa yang Telah diturunkan Allah kepadamu. jika mereka berpaling (dari hukum yang Telah diturunkan Allah), Maka Ketahuilah bahwa Sesungguhnya Allah menghendaki akan menimpakan mushibah kepada mereka disebabkan sebahagian dosa-dosa mereka. dan

Sesungguhnya kebanyakan manusia adalah orang-orang yang fasik. (Q.S. al-Maidah: 49).

Eksistensi lembaga peradilan Islam didukung dengan akal. Sebab, ia harus ada untuk melindungi kepentingan-kepentingan orang yang teraniaya dan untuk menghilangkan berbagai sengketa yang timbul dalam masyarakat. Dalam sejarah pemerintahan Islam, orang yang pertama kali menjabat hakim di Negara Islam adalah Rasulullah SAW, dan beliau menjalankan fungsi tersebut selaras dengan hukum Tuhan.⁶⁶

Lembaga peradilan pada masa khulafa al-Rasyidin juga mengikuti prinsip peradilan yang pernah dilakukan oleh Rasulullah SAW. Baru pada zaman kekhalifahan bani Abbasiyah, dibentuk dewan Madzolim/ Wilayah al-Mazalim (dewan pemeriksa pelanggaran) dan selanjutnya dibentuk dewan hisbah (kekuasaan al-Muhtasib).⁶⁷

Di dalam perkembangannya, lembaga peradilan tersebut meliputi Wilayah al-Qada', Wilayah al-Mazalim dan Wilayah al-Hisbah. Wilayah al-Qada' adalah lembaga peradilan untuk memutuskan perkara-perkara awam sesama warganya, baik perdata maupun pidana. Menurut ulama fikih wewenang lembaga al-Qada' adalah terdiri atas:

1. Menyelesaikan setiap perkara yang masuk, baik dengan cara baik maupun dengan menetapkan ketentuan hukum dalam al-Qur'an.
2. Menghentikan segala bentuk kezaliman di tengah masyarakat.
3. Melaksanakan hudud (jarimah) dan menegakkan hak-hak Allah.

⁶⁶ Abu al-'Ala al-Maududi, *Hukum dan Konstitusi Sistem Politik Islam*, h. 248

⁶⁷ Topo Santoso, *Membumikan Hukum Pidana Islam*, h. 46.

4. Memeriksa segala perkara yang berhubungan dengan pelanggaran terhadap nyawa dan anggota tubuh manusia.
5. Melindungi hak-hak anak yatim dan orang-orang yang cacat mental.
6. Mengawasi dan memelihara harta wakaf.
7. Melaksanakan berbagai wasiat.
8. Bertindak sebagai wali nikah.
9. Mengawasi dan melindungi berbagai kepentingan dan kewajiban hukum.
10. Melaksanakan dan mengajak berbuat amar ma'ruf nahi munkar.⁶⁸

Sedangkan Wilayah al-Hisbah menurut al-Mawardi adalah wewenang untuk menjalankan amar ma'ruf ketika yang ma'ruf mulai ditinggalkan orang dan mencegah yang munkar ketika mulai dikerjakan orang.⁶⁹ Sehingga Wilayah al-Hisbah adalah suatu kekuasaan peradilan yang khusus menangani persoalan-persoalan moral dan wewenangnya lebih luas dari dua peradilan lainnya yakni Wilayah al-Qada' (peradilan biasa) dan Wilayah al-Mazalim (peradilan khusus kejahatan para penguasa dan keluarganya). Wewenang Wilayah al-Hisbah menekankan ajakan untuk berbuat baik dan mencegah segala bentuk kemungkaran, dengan tujuan mendapatkan pahala dan ridha Allah SWT. Namun demikian sebagai lembaga peradilan, para petugas al-Hisbah yang disebut al-Muhtasib³⁰ berhak untuk mengenakan hukuman terhadap pelanggar amar ma'ruf nahi munkar tersebut sehari dengan hukuman yang dicontohkan syara'.⁷⁰

⁶⁸ Muhammad Iqbal, *Op. Cit*, h. 137.

⁶⁹ Abdul Aziz Dahlan, *Ensiklopedi Hukum Islam*, hal. 1939

⁷⁰ *Ibid*

Tugas-tugas Hisbah dibagi menjadi dua bagian yakni menyuruh kepada kebaikan yang meliputi menyuruh kepada kebaikan yang terkait dengan hak-hak bersama antara hak-hak Allah SWT dan hak-hak manusia. Dan bagian kedua, melarang dari kemungkaran yang meliputi melarang dari kemungkaran yang terkait dengan hak-hak manusia, serta melarang dari kemungkaran yang terkait dengan hak bersama antara hak-hak Allah SWT dan hak-hak manusia.⁷¹

Adapun Wilayah al-Maz}alim adalah lembaga peradilan yang secara khusus menangani kezaliman para penguasa dan keluarganya terhadap hak-hak rakyat. Wilayah al-Maz}alim didirikan dengan tujuan untuk memelihara hak-hak rakyat dari perbuatan z}alim para penguasa, pejabat dan keluarganya. Untuk mengembalikan hak-hak rakyat yang telah diambil oleh mereka, dan untuk menyelesaikan persengketaan antara penguasa dan warga negara. Yang dimaksudkan penguasa dalam definisi ini menurut al-Mawardi adalah seluruh jajaran pemerintahan mulai dari pejabat tertinggi sampai pejabat paling rendah.⁷²

Dan Muhammad Iqbal mendefinisikan Wilayah al-Mazalim adalah sebagai lembaga peradilan yang menyelesaikan penyelewengan pejabat negara dalam melaksanakan tugasnya, seperti pembuatan keputusan politik yang merugikan dan melanggar kepentingan/ hak-hak rakyat serta perbuatan pejabat negara yang melanggar HAM rakyat.⁷³

Segala masalah kedzaliman apapun yang dilakukan individu baik dilakukan para penguasa maupun mekanisme-mekanisme negara beserta

⁷¹ Imam al-Mawardi, *al-Ahkam as-Sultaniyyah*, h. 403,

⁷² Abdul Aziz Dahlan, *Op. Cit*, h. 1941

⁷³ Muhammad Iqbal, *Op. Cit*, h.137

kebijakannya, tetap dianggap sebagai tindak kezaliman, sehingga diserahkan kepada khalifah agar dialah yang memutuskan tindak kezaliman tersebut, ataupun orang-orang yang menjadi wakil khalifah dalam masalah ini, yang disebut dengan Qadhi al-Mazalim, artinya perkara-perkara yang menyangkut masalah fiqh siyasah oleh Wilayah al-Mazalim, sehingga diangkat Qadi al-Mazalim untuk menyelesaikan setiap tindak kezaliman yang merugikan negara. Dari situ terlihat bahwa Mahkamah Mazalim memiliki wewenang untuk memutuskan perkara apapun dalam bentuk kezaliman, baik yang menyangkut aparat negara ataupun yang menyangkut penyimpangan khalifah terhadap hukum-hukum syara' atau yang menyangkut ma'na salah satu teks perundang-undangan yang sesuai dengan tabanni (adopsi) khalifah.⁷⁴ Karena undang-undang itu dapat dikatakan sebagai perintah penguasa, maka memberikan keputusan dalam perkara itu berarti memberikan keputusan terhadap perintah penguasa. Artinya, perkara itu harus dikembalikan kepada Mahkamah Mazalim, atau keputusan Allah dan Rasul-Nya.⁷⁵

Kewenangan seperti ini menunjukkan bahwa peradilan dalam Wilayah al-Mazalim mempunyai putusan yang final. Mengenai kewenangan hukum antara Wilayah al-Mazalim dan Wilayah al-Hisbah terdapat beberapa perbedaan diantaranya adalah hakim pada Wilayah al-Mazalim memiliki kekuasaan untuk menyelesaikan perkara yang tidak mampu diselesaikan peradilan biasa, sedangkan hakim pada Wilayah al-Hisbah tidak memiliki wewenang tersebut. Hakim pada Wilayah al-Mazalim memiliki kewenangan untuk menetapkan dan

⁷⁴ A. Djazuli, *Kaidah-Kaidah Fikih, Kaidah-Kaidah Hukum Islam dalam Menyelesaikan Masalah-Masalah yang Praktis*, h. 250

⁷⁵ *Ibid*, h. 242

mengeksekusi hukuman secara langsung, sedangkan pada Wilayah al-H}isbah kewenangan tersebut bersifat terbatas. Kasus-kasus yang ditangani Wilayah al-Maz}alim adalah kasus-kasus berat yang berkaitan dengan hubungan penguasa dengan warga negara, sedangkan kasus yang ditangani Wilayah al-H}isbah hanyalah kasus pelanggaran moral yang dilakukan oleh warga negara.⁷⁶

Dalam proses persidangan Wilayah al-Maz}alim dilengkapi dengan perangkat peradilan yang terdiri atas:

1. Para kadi dan perangkat kadi
2. Para ahli hukum (fuqaha),
3. Panitera,
4. Penjaga keamanan (polisi peradilan) dan beberapa orang pembantunya,
5. Para penguasa dan
6. Para saksi.⁷⁷

Kelengkapan perangkat Wilayah al-Mazalim dimaksudkan agar sidang berjalan dengan lancar, karena kasus yang ditangani peradilan ini adalah kasus-kasus berat yang menyangkut para pejabat negara.

C. Hak-hak Umat Dalam Konsep Siyasah Dusturiyah

Islam memandang bahwa manusia adalah obyek yang dimuliakan Allah swt. Semua manusia dengan sifat kemanusiaannya akan memperoleh kemuliaan yang sama, walaupun mereka berbeda tanah air dan berbeda keturunan. Dan hal ini juga sama antara pria dan wanita, tidak ada perbedaan, semuanya memperoleh kemuliaan. Dalam hal ini Allah berfirman:

⁷⁶ Abdul Aziz Dahlan, *Op. Cit.* h. 1943

⁷⁷ *Ibid*

وَلَقَدْ كَرَّمْنَا بَنِي آدَمَ وَحَمَلْنَاهُمْ فِي الْوَلَدِ وَالْبَحْرِ وَرَزَقْنَاهُمْ مِنَ الطَّيِّبَاتِ
وَفَضَّلْنَاهُمْ عَلَى كَثِيرٍ مِّمَّنْ خَلَقْنَا تَفْضِيلًا ﴿٧٠﴾

Artinya: *Dan Sesungguhnya Telah kami muliakan anak-anak Adam, kami angkut mereka di daratan dan di lautan, kami beri mereka rezki dari yang baik-baik dan kami lebihkan mereka dengan kelebihan yang Sempurna atas kebanyakan makhluk yang Telah kami ciptakan.* (Q.S. al-Isra': 70).

Ayat diatas menjelaskan bahwa manusia menjadi mulia karena Allah memuliakannya dan memberi anugerah kepadanya. Dan pemberian itu erat kaitannya dengan peribadatan yang dilakukan manusia terhadap Allah. Dan peribadatan manusia kepada Allah adalah suatu pilihan si manusia itu sendiri berdasarkan kehendak dan keinginannya dan bukanlah merupakan suatu tabi'at atau sifat bawaan yang telah ada sejak lahir. Lafaz } Hak dalam bahasa Arab, dapat diartikan sebagai salah satu sifat/asma Allah SWT, yakni al-Haq.⁷⁸

Dapat pula berarti kebenaran. Dalam terminologi islam umat adalah sebuah konsep yang unik dan tidak ada padanannya dalam bahasa-bahasa Barat. Umat bersifat universal, meliputi seluruh kaum muslim, dan disatukan oleh ikatan ideologi yang kuat dan komprehensif, yaitu islam. Umat dibutuhkan dalam rangka menaktualisasikan kehendak-kehendak Allah dalam lingkup, ruang, dan waktu agar tercapai kebahagiaan hidup manusia, dunia dan akhirat.⁷⁹ Dalam Piagam Madinah kata Umat mencakup seluruh kalangan baik muslim maupun non-muslim dalam arti rakyat warga negara. Umat merupakan warga negara Islam yang cakupannya sangat luas, meliputi muslim maupun

⁷⁸ Eggi Sudjana, *HAM Demokrasi dan Lingkungan Hidup*, h.22

⁷⁹ 40Muhammad Iqbal, *Op., Cit*, h.178

non-muslim (kafir zimmy), yang dalam islam mempunyai sekian banyak hak yang harus dihormati, dihargai oleh orang lain. Agar hak-hak tersebut benar-benar dapat dilindungi oleh pemerintah. Dengan demikian perlu adanya sebuah Undang-Undang Dasar yang mengaturnya. Sebab hak-hak umat/ rakyat merupakan tanggung jawab Kepala Negara/ Imam. Hak-hak manusia dalam Islam dijaga dan dibatasi oleh hak dan kewajiban tertentu. Hak dijaga oleh kewajiban, Seperti hak tetangga yang lapar, dimbangi oleh kewajiban orang kaya untuk membagikan makanannya. Hak orang yang dizalimi dijaga dengan menentang kezaliman oleh orang yang menyiksanya.⁸⁰ Dan hak-hak itu juga ditegakkan melalui kekuasaan islam yang merupakan penegak keadilan dan pencegah kezaliman.⁸¹

Secara lebih rinci perlindungan terhadap diri manusia terbagi menjadi beberapa hal berikut:

1. Perlindungan terhadap keturunan manusia
2. perlindungan terhadap akal
3. perlindungan terhadap kehormatan
4. perlindungan terhadap jiwa
5. perlindungan terhadap harta
6. perlindungan terhadap agama
7. perlindungan terhadap rasa aman
8. perlindungan terhadap batas negara.⁸²

⁸⁰ Egi Sudjana, *Op., Cit.* h. 23

⁸¹ *Ibid*, h. 24

⁸² *Ibid*, h. 25.

Adapun mengenai hak-hak rakyat menurut Abu al-‘ala al-Maududi, adalah sebagai berikut:

1. Perlindungan terhadap hidupnya, hartanya dan kehormatannya,
2. Perlindungan terhadap kebebasan pribadi,
3. Kebebasan menyatakan pendapat dan berkeyakinan,
4. Terjamin kebutuhan pokok hidupnya, dengan tidak membedakan kelas dan kepercayaan.⁸³

Akibat hak-hak yang diterima oleh rakyat, maka warga mempunyai tugas tertentu atas hak-hak Negara. Tugas warga Negara yang harus dan wajib ditunaikan menurut Abu al-‘ala al-Maududi adalah:

1. Patuh dan taat kepada pemerintah dalam batas yang tidak bertentangan dengan agama,
2. Setia kepada negara,
3. Rela berkorban untuk membela Negara dari bermacam ancaman,
4. Bersedia memenuhi kewajiban materiil yang dibebankan padanya oleh Negara.⁸⁴

Demikian kewajiban rakyat dan menyerahkan pelaksanaannya pada Negara untuk menjamin keseimbangan antara dua pihak yakni rakyat dan Negara, agar masing-masing hak tidak terlanggar atau mendominasi pihak lainnya.

D. Peran dan Fungsi DPRD

⁸³ 44A.Djazuli, *Op., Cit.*, h. 178

⁸⁴ Abu al-‘ala al-Maududi, *Hukum Dan Konstitusi Dalam Sistem Politik Islam.* h.275-276

Penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara tidak hanya terdapat dipusat pemerintahan saja. Pemerintahan pusat memberikan wewenangnya kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya sendiri, dan di Indonesia yang dimaksud dengan pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.⁸⁵

Sedangkan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, dilaksanakan dengan asas Desentralisasi, yaitu penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonomi daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Di samping itu juga melaksanakan Desentralisasi, yaitu pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan / kepala instansi vertikal, dan serta melaksanakan tugas Pembantuan, yaitu penugasan dari pemerintahan kepada daerah dan atau desa dari pemerintahan provinsi kepada kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu. Dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah, diperlukan perangkat-perangkat dan lembaga-lembaga untuk menyelenggarakan jalannya pemerintahan di daerah sehari-hari. Sebagaimana hanya dipusat negara. Perangkat-perangkat dan lembaga-lembaga daerah biasanya merupakan refleksi dari sistem yang ada di pusat negara. Untuk memenuhi fungsi perwakilan

⁸⁵ H. A. Kartiwa, *Good Local Governance : Membangun Birokrasi Pemerintah yang Bersih dan Akuntabel*, (makalah), 2006.

dalam menjalankan kekuasaan legislatif daerah sebagaimana dipusat negara didaerah dibentuk pula Lembaga Perwakilan Rakyat, dan lembaga ini biasa dikenal atau dinamakan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dewan Perwakilan Daerah adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah.⁸⁶

Secara umum peran ini diwujudkan dalam tiga fungsi, yaitu:

1. *Regulator*: Mengatur seluruh kepentingan daerah, baik yang termasuk urusan-urusan rumah tangga daerah (otonomi) maupun urusan-urusan pemerintah pusat yang diserahkan pelaksanaannya ke daerah (tugas pembantuan).
2. *Policy Making*: Merumuskan kebijakan pembangunan dan perencanaan program-program pembangunan di daerahnya.
3. *Budgeting*: Perencanaan anggaran daerah (APBD).

Dalam perannya sebagai badan perwakilan, DPRD menempatkan diri selaku kekuasaan penyeimbang (*balanced power*) yang mengimbangi dan melakukan kontrol efektif terhadap Kepala Daerah dan seluruh jajaran pemerintah daerah.⁸⁷ Peran ini diwujudkan dalam fungsi-fungsi berikut:

1. *Representation*. Mengartikulasikan Keprihatinan, tuntutan, harapan dan melindungi kepentingan rakyat ketika kebijakan dibuat, sehingga DPRD senantiasa berbicara “atas nama rakyat”.
2. *Advokasi*. Aspirasi secara komprehensif dan memperjuangkannya melalui negosiasi kompleks dan sering alot, serta tawar menawar politik yang sangat

⁸⁶ Indra Perwira, *Tinjauan Umum Peran dan Fungsi DPRD*, KPK Jakarta, 2006.

⁸⁷ Mardianso, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*.

kuat. Hal ini wajar mengingat aspirasi masyarakat mengandung banyak kepentingan atau tuntutan yang terkadang berbenturan satu sama lain. Tawar menawar politik dimaksudkan untuk mencapai titik temu dari berbagai kepentingan tersebut.

3. *Administrative oversight*. Menilai atau menguji dan bila perlu berusaha mengubah tindakan-tindakan dari badan eksekutif. Berdasarkan fungsi ini adalah tidak dibenerkan apabila DPRD bersikap “lepas tangan” terhadap kebijakan peemrintah daerah yang bermasalah atau dipersoalkan oleh masyarakat. Apalagi dengan kalimat naif, “itu bukan wewenang kami”, seperti yang kerap terjadi dalam praktek, melakukan angket dan interpelasi, bahkan pada akhirnya dan meminta pertanggung jawaban Kepala Daerah.

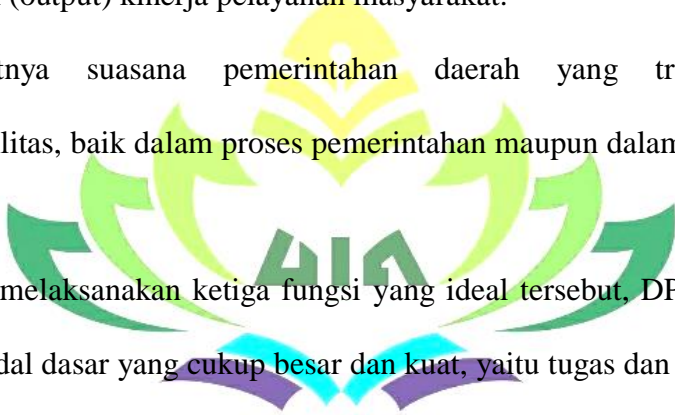
Lebih khusus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku (UU Susduk dan UU Pemerintahan Daerah).⁸⁸ Implementasi kedua peran DPRD tersebut lebih disederhanakan perwujudannya kedalam tiga fungsi. Yaitu:

1. Fungsi legislasi
2. Fungsi anggaran; dan
3. Fungsi pengawasan

Pelaksanaan ketiga fungsi tersebut secara ideal diharapkan dapat melahirkan output, sebagai berikut:

⁸⁸ Materi Lokakarya Peningkatan Peran Anggota DPRD, diselenggarakan oleh KPK, Jakarta, 7-8 Juni 2006.

1. Perda-perda yang aspiratif dan responsif. Dalam arti Perda-Perda yang dibuat telah mengakomodasi tuntutan, kebutuhan dan harapan rakyat. Hal itu tidak mungkin terwujud apabila mekanisme penyusunan peraturan daerah bersifat eksklusif dan tertutup. Untuk itu mekanisme penyusunan PERDA yang dituangkan dalam Peraturan Tata Tertib DPRD harus dibuat sedemikian rupa agar mampu menampung aspirasi rakyat secara optimal.
2. Anggaran belanja daerah (APBD) yang efektif dan efisien, serta terdapat kesesuaian yang logis antara kondisi kemampuan keuangan daerah dengan keluaran (output) kinerja pelayanan masyarakat.
3. Terdapatnya suasana pemerintahan daerah yang transparan dan akuntabilitas, baik dalam proses pemerintahan maupun dalam penganggaran



Untuk melaksanakan ketiga fungsi yang ideal tersebut, DPRD dilengkapi dengan modal dasar yang cukup besar dan kuat, yaitu tugas dan wewenang, alat-alat kelengkapan DPRD, hak-hak DPRD/anggota, dan anggaran DPRD yang mandiri.⁸⁹ Untuk menghindari kooptasi politik antara kepala daerah dengan DPRD maupun sebaliknya perlu dijalankan melalui prinsip “check and balances” artinya adanya keseimbangan serta adanya pengawasan terus menerus terhadap kewenangan yang diberikannya. Dengan demikian anggota DPRD dapat dikatakan memiliki akuntabilitas, manakala memiliki “rasa tanggung jawab” dan “kemampuan” yang profesional dalam menjalankan peran dan fungsinya tersebut. Mekanisme “check and balances” memberikan peluang

⁸⁹ Yusuf Anwar, *Good Governance dalam Rangka Optimalisasi Fungsi dan Peran DPRD*, KPK, Jakarta 2006.

eksekutif untuk mengontrol legislatif. Walaupun harus diakui oleh DPRD (legislatif) memiliki posisi politik yang sangat kokoh dan seringkali tidak memiliki akuntabilitas politik karena berkaitan erat dengan sistem pemilihan umum yang dijalankan. Untuk itu kedepan perlu kiranya Kepala Daerah mempunyai keberanian menolak suatu usulan dari DPRD terhadap kebijakan yang menyangkut kepentingannya, misalnya kenaikan gaji yang tidak masuk akal, permintaan tunjangan yang berlebihan, dan membebani anggaran daerah untuk kegiatan yang kurang penting. Mekanisme “check and balances” ini dapat meningkatkan hubungan eksekutif dan legislatif dalam mewujudkan kepentingan masyarakat.⁹⁰

DPRD sebagai lembaga legislatif yang kedudukannya sebagai wakil rakyat tidak mungkin melepaskan dirinya dari kehidupan rakyat yang diwakilinya. Oleh karena itu secara material mempunyai kewajiban untuk memberikan pelayanan kepada rakyat atau publik yang diwakilinya. DPRD sebagai wakil rakyat dalam tindakan dan perbuatan harus menyesuaikan dengan norma-norma yang dianut dan berlaku dalam kebudayaan rakyat yang diwakilinya. Dengan demikian DPRD tidak akan melakukan perbuatan yang tidak terpuji, menguntungkan pribadi dan membebani anggaran rakyat untuk kepentingannya. Dengan memahami etika pemerintahan diharapkan dapat mengurangi tindakan-tindakan yang tercela, tidak terpuji dan merugikan masyarakat. Untuk itu perlu kiranya dibuatkan “kode etik” untuk anggota DPRD yang dapat dijadikan pedoman dalam pelaksanaan peran dan fungsinya,

⁹⁰ Penulis, adalah Guru Besar Administrasi Publik FISIP dan Pascasarjana UNPAD.

sehingga kewenangan yang besar juga disertai dengan tanggung jawab yang besar pula. Sosok ideal DPRD yang bermoral, aspiratif dengan kepentingan rakyat, dan selalu memperjuangkan kesejahteraan masyarakat dapat terwujud. Kuncinya baik eksekutif maupun legislatif harus terjalin komunikasi timbal balik dan adanya keterbukaan diantara para pihak dalam penyelesaian segala permasalahan dalam mewujudkan kesejahteraan rakyatnya.⁹¹

E. Sistematika dan Regulasi Tentang Legislasi Peraturan Daerah di Indonesia

1. Pengertian Produk Hukum Daerah

Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menentukan dengan tegas bahwa Indonesia merupakan Negara Hukum. Hal ini mengandung konsekuensi bahwa segala tindakan pemerintah maupun masyarakat harus berdasarkan hukum. Dalam mengatur kehidupan masyarakat produk hukum yang dapat dihasilkan adalah produk hukum nasional maupun produk hukum daerah. Pembentukan peraturan perundang-undangan (*legal drafting*) adalah merupakan istilah yang lazim dipakai. Kamus Besar Bahasa Indonesia⁹² menjelaskan kata “*legal*” berarti sesuai dengan ketentuan peraturan indonesia⁹³, diartikan sebagai “konsep”, dengan penambahan kata “*ing*”, maka “*drafting*” berarti “pengonsepan”, “perancangan”. Jadi “*legal drafting*” adalah pengonsepan hukum atau perancangan hukum yang berarti “cara

⁹¹ H. A. Kartiwa, Good Local Governance : *Membangun Birokrasi Pemerintah yang Bersih dan Akuntabel*, (makalah), 2006.

⁹² Shulcan Syahid, 2000, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, h. 651.

⁹³ Jhon M. Echolls dan Hasan Shadily, 2000, *Kamus Inggris-Indonesia*, h. 196.

penyusunan rancangan peraturan sesuai tuntutan teori, asas dan kaidah perancangan peraturan perundang-undangan”.⁹⁴

Burkhardt Krems⁹⁵, menyatakan bahwa bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan (*Staatliche Rechtssetzung*) meliputi dua hal pokok, yaitu kegiatan menentukan isi peraturan (*inhalt der regeling*) di satu pihak, dan kegiatan yang menyangkut pemenuhan bentuk peraturan (*form der regeling*). Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan kegiatan interdisipliner. T. Koopman menyatakan fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan itu semakin terasa diperlukan kehadirannya, karena di dalam negara yang berdasarkan atas hukum modern (*verzorgingsstaat*),⁹⁶ tujuan utama pembentukan undang-undang bukan lagi menciptakan kodifikasi bagi nilai-nilai dan norma-norma kehidupan yang sudah mengendap dalam masyarakat melainkan menciptakan modifikasi atau perubahan dalam kehidupan masyarakat.

Pasal 1 angka 1 UU no. 12 Tahun 2011 menentukan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, atau penetapan, pengundangan, dan penyebarluasan.⁹⁷ Dengan demikian, kata “pembentukan” berarti “proses, perbuatan, cara

⁹⁴ Supardan Modeong dan Zudan Arif Fakrulloh, 2005, *Legal Drafting Berporos Hukum Humanis Partisipatoris*, PT. Perca, Jakarta, h. 13.

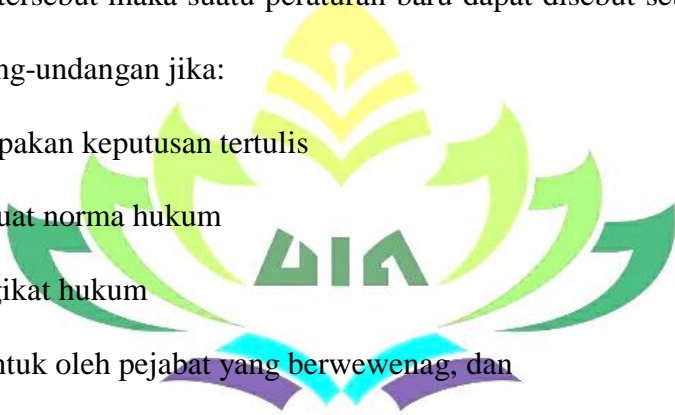
⁹⁵ A. Hammid. S. Attamimi, “Peranan Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara”, Disertasi Doktor UI (Jakarta : 1990), h. 317.

⁹⁶ Mahendra Putra Kurnia, 2007, et all, *Pedoman Naskah Akademis Perda Partisipatif*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, h. 5.

⁹⁷ Lihat Ketentuan Pasal 1 Angka 15 Permendagri No. 1 Tahun 2014 tentang Pemebentukan Produk Hukum Daerah.

membentuk”.⁹⁸ Itu menunjukan bahwa, kata pembentukan memiliki makna yang luas, tidak sekedar berkaitan dengan hal-hal yang bersifat teknis, melainkan juga mencakup aspek substansial.

Pasal 1 angka 2 UU N0. 12 Tahun 2011 menentukan bahwa yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Dari definisi tersebut maka suatu peraturan baru dapat disebut sebagai peraturan perundang-undangan jika:

- 
- a. Merupakan keputusan tertulis
 - b. Memuat norma hukum
 - c. Mengikat hukum
 - d. Dibentuk oleh pejabat yang berwenang, dan
 - e. Dengan prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Sedangkan yang dimaksud dengan produk hukum daerah adalah produk hukum yang berbentuk peraturan meliputi peraturan daerah (Perda) atau nama lainnya, Peraturan Kepala Daerah (Perkada), Peraturan Bersama Kepala Daerah (PB KDH), Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Peraturan DPRD) dan berbentuk keputusan meliputi keputusan

⁹⁸ Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Kedua, (Jakarta : Balai Pustaka, 1995), h. 119.

kepala daerah, keputusan DPRD, keputusan pimpinan DPRD dan keputusan badan kehormatan DPRD.⁹⁹

2. Ruang Lingkup Produk Hukum Daerah

Produk hukum daerah menurut pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 8 Tahun 2015 tentang pembentukan produk hukum daerah berbentuk peraturan dan penetapan. Pasal 3 menentukan bahwa produk hukum daerah yang berbentuk peraturan terdiri dari :

- a. Peraturan Daerah (Perda) atau nama lainnya,
- b. Peraturan Kepala Daerah (Perkada)'
- c. Peraturan Bersama Kepala Daerah (PB KDH), dan
- d. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Perda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a, terdiri dari Perda Provinsi atau Kabupaten/Kota (Pasal 4 ayat 1). Sedangkan perkada terdiri dari Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, Peraturan Walikota (Pasal 6 Permendagri No. 80 Tahun 2015). PB KDH sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf c terdiri atas: Peraturan Bersama Gubernur, Peraturan Bersama Bupati, Peraturan Bersama Walikota. Peraturan DPRD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf d terdiri atas: Peraturan DPRD Provinsi , Peraturan DPRD Kabupaten, dan Peraturan DPRD Kota.

Produk hukum daerah yang bersifat penetapan menurut ketentuan Pasal 9 Permendagri No. 80 Tahun 2015 berbentuk: Keputusan Kepala Daerah;

⁹⁹ Lihat Ketentuan Pasal 1 angka 19 dan Pasal 2 Permendagri No. 8 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Keputusan DPRD; Keputusan Pimpinan DPRD; dan Keputusan Badan Kehormatan DPRD.

3. Teori Sistem Hukum Perundang-undangan

Menurut Mochtar Kusumaatmaja, pengertian hukum tidak hanya memandang hukum sebagai suatu perangkat kaidah dan asas-asas yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, tetapi juga harus mencakup lembaga (*insitution*) dan proses (*proses*) yang diperlukan untuk mewujudkan hukum itu dalam kenyataan.¹⁰⁰ Dengan demikian maka komponen sistem terdiri dari: 1. Asas-asas dan kaedah; 2. Kelembagaan hukum; dan 3. Proses-proses perwujudan kaidah hukum.

Dalam perspektif pembentukan peraturan perundang-undangan, suatu sistem hukum terdiri dari sub-sub sistem yaitu lembaga pembentuk (*Law Making Occupants*). Sedangkan menurut Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), sistem hukum terdiri dari elemen-elemen sebagai berikut:

- a. Materi Hukum (tatanan hukum) yang didalamnya terdiri dari:
- b. Perencanaan Hukum;
- c. Pembentukan Hukum;
- d. Penelitian Hukum;
- e. Pengembangan Hukum.

Untuk membentuk materi hukum harus diperhatikan politik hukum yang telah ditetapkan, yang dapat berbeda dari waktu ke waktu karena adanya kepentingan dan kebutuhan.

¹⁰⁰ Mochtar Kusuma Atmaja, 1986, Hukum dan Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional, Lembaga Penelitian Hukum dan Krimonologi Fakultas Hukum Universitas Pajajaran, Bandung, h. 15.

- a. Aparatur Hukum, yaitu mereka yang memiliki tugas dan fungsi penyuluhan hukum, penerapan hukum, penegakan hukum dan pelayanan hukum;
- b. Sarana dan Prasarana hukum yang meliputi hal-hal yang bersifat fisik;
- c. Budaya Hukum yang dianut oleh warga masyarakat termasuk para pejabatnya; dan
- d. Pendidikan Hukum.¹⁰¹

Memandang hukum sebagai suatu sistem juga dikemukakan oleh Kees Schut sebagaimana dikemukakan oleh J. J. H. Brugink yang menyatakan bahwa sistem hukum terdiri dari tiga unsur yang saling berkaitan yakni unsure idiil, unsure operasional dan unsure actual.¹⁰² Unsur idiil terdiri atas aturan-aturan, kaidah-kaidah dan asas-asas. Unsur inilah yang oleh para yuris disebut dengan “sistem hukum”. Unsur operasional terdiri dari keseluruhan organisasi dan lembaga-lembaga, yang didirikan dalam suatu sistem hukum. Sedangkan unsure actual adalah putusan-putusan dan perbuatan kongkrit yang berkaitan dengan sistem makna dari hukum, baik dari pengembanan jabatan maupun dari maupun dari warga masyarakat, yang didalamnya terdapat sistem hukum tersebut. Dengan demikian maka sistem hukum dapat dipahami mempunyai arti sempit dan luas. Dalam arti sempit mencakup unsur idiil, operasinonal dan actual. Sistem hukum dalam arti sempit disebut juga dengan sistem hukum positif, yang terdiri dari peraturan perundang-undangan, yurisprudensi, hukum adat dan hukum

¹⁰¹ Satya Arianto, 2003, Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia, Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI, h. 131-132.

¹⁰² J. J. H. Brugink, 1996, Refleksi Tentang Hukum, Citra Aditya Bakti, Bandung, h. 140.

kebiasaan. Apabila sistem hukum idiil tersebut dituangkan dalam bentuk tertulis oleh pejabat yang berwenang dibidang perundang-undangan maka disebut dengan sistem hukum perundang-undangan.

Menurut HS Natabaya, yang dimaksud dengan sistem peraturan perundang-undangan indonesia adalah sebagai sesuatu rangkaian unsur-unsur hukum tertulis yang saling terkait, pengaruh mempengaruhi, dan terpadu yang tidak dapat dipisahkan satu sama lainnya, yang terdiri dari atas; asas-asas, pembentuk dan pembentukannya, jenis, hierarki, fungsi, pengundangan, penyebarluasan, penegakan dan pengujiannya yang dilandasi oleh falsafah Pancasila dan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁰³

Hal yang perlu diperhatikan dalam pembentukan Perda adalah jangan sampai mengabaikan asas-asas umum hukum, terutama asas-asas perundang-undangan. P. W. Brower menunjukan beberapa asas, seperti *Lex Superior Legi Inferior*, *Lex Specielis Derogat Legi Generalis*, dan *Lex Posterior Derogat Legi Priori*.¹⁰⁴ Sementara itu Purnadi Purbacaraka¹⁰⁵ beberapa asas, selain yang sudah disebutkan oleh Brower, yaitu:

- a. Perundang-undangan tidak berlaku surut, perundang-undangan yang dibuat oleh pejabat yang lebih tinggi mempunyai kedudukan lebih tinggi pula.
- b. Perundang-undangan tidak boleh diganggu gugat.

¹⁰³ HS, Natabaya, Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia, (Jakarta: Konstitusi Press dan Tatanusa, 2008), h. 32-33.

¹⁰⁴ Yohanes Usfunan, *Op. Cit*, 26.

¹⁰⁵ Purnadi Purbacaraka, 1986, Penggarapan Disiplin Hukum dan Filsafat Hukum Bagi Pendidikan Hukum, Cetakan Pertama, C. V. Rajawali, Jakarta, h. 35-36.

- c. Perundang-undangan sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat dicapai kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan dan pelestarian.
- d. Keberlakuan perundang-undangan diumumkan.

Asas-asas tersebut harus diperhatikan dalam pembentukan Perda agar tidak terjadi konflik norma, baik secara vertikal maupun horizontal dalam perda yang dibentuk. UU No. 12 Tahun 2011 menentukan adanya asas pembentukan (pasal 5) dan asas materi muatan peraturan perundang-undangan (pasal 6), selain itu, ada tiga landasan dalam pembentukan segala peraturan, yaitu: landasan filosofis, landasan yuridis, dan landasan politis.¹⁰⁶

Asas-asas dan ketiga landasan tersebut diformulasikan kedalam bagian Pembukaan dan Batang Tubuh Perda yang dibentuk.

Menurut Leon Fuller ada 8 kriteria hukum yang baik yaitu:¹⁰⁷

- a. Hukum harus dituruti semua orang, termasuk oleh penguasa negara;
- b. Hukum harus dipublikasikan;
- c. Hukum harus berlaku ke depan, bukan berlaku surut;
- d. Kaidah hukum harus ditulis secara jelas, sehingga dapat diketahui dan diterapkan secara benar;
- e. Hukum harus menghindari diri dari kontradiksi-kontradiksi;
- f. Hukum jangan mewajibkan sesuatu yang tidak mungkin dipenuhi;

¹⁰⁶ Solly Lubis, 1989, *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, Cetakan Ketiga, Penerbit Mandar Maju, Bandung, h. 6-9.

¹⁰⁷ Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera, *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah (Suatu Kajian Teoritis dan Praktis Disertai Manual) Konsepsi Teoritis Menuju Artikulasi Empiris*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009), h. 34.

- g. Hukum harus bersifat konstan sehingga ada kepastian hukum. Tetapi hukum harus juga diubah jika situasi politik dan sosial telah berubah;
- h. Tindakan para aparat pemerintah dan penegak hukum haruslah konsisten dengan hukum yang berlaku.

Peraturan perundang-undangan yang baik merupakan pondasi negara hukum yang akan menjamin hak-hak warga negara, membatasi kekuasaan penguasa, menjamin kepastian dan keadilan hukum untuk mewujudkan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat.

4. Teori Penjenjangan Norma Hukum

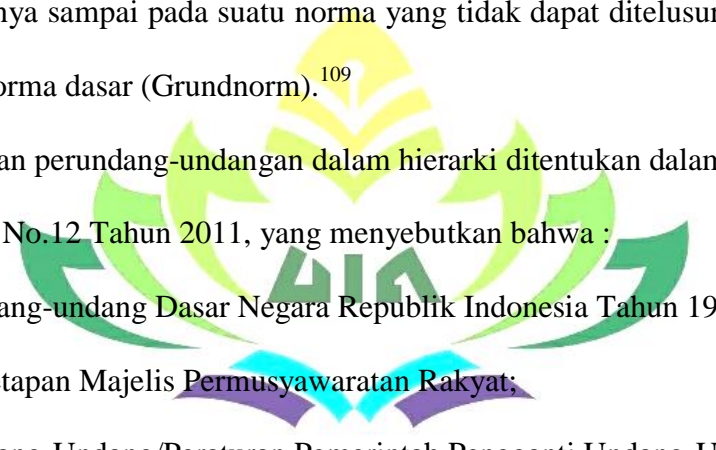
Teori tata urutan norma hukum adalah teori yang dikemukakan oleh Hans Kelsen, dimana menurutnya bahwa suatu norma hukum itu valid karna dibuat dengan cara yang ditentukan oleh suatu norma hukum yang lain, dan norma hukum yang lain itu menjadi landasan validitas dari norma hukum yang disebut pertama, dan menurutnya suatu tatanan hukum, terutama tatanan hukum yang dipersonifikasikan dalam bentuk Negara bukanlah sistem norma yang satu dan lain hanya dikoordinasikan, yang berdiri sejajar dan sederajat, melainkan suatu tatanan urutan norma-norma dari tingkatan-tingkatan yang berbeda. Pembentukan norma yang satu - yakni norma yang lebih rendah – ditentukan oleh norma yang lebih tinggi lagi, dan bahwa *regessus* (rangkaian proses pembentukan hukum) ini diakhiri oleh suatu

norma dasar tertinggi, yang menjadi dasar tertinggi dari validitas keseluruhan tatanan hukum, membentuk suatu kesatuan tatanan hukum.¹⁰⁸

Dengan demikian maka menurut Hans Kelsen dalam teorinya yang disebut dengan “*Stufenbau des Recht*” atau hirarki hukum, bahwa norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarchi atau tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut yaitu norma dasar (Grundnorm).¹⁰⁹

Peraturan perundang-undangan dalam hierarki ditentukan dalam pasal 7 ayat

(1) UU No.12 Tahun 2011, yang menyebutkan bahwa :

- 
- a. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - d. Peraturan Pemerintah;
 - e. Peraturan Presiden;
 - f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
 - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Kekuatan hukum dari peraturan perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarchinya, dimana UUD Tahun 1945 adalah merupakan peraturan

¹⁰⁸ Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, diterjemahkan oleh Raisul Milttagen dari buku Hans Kelsen *General Theory of Law and State*, (Bandung: Penerbit Nusa Media dan Penerbit Nuansa, 2006), h. 179.

¹⁰⁹ Maria Farida Indrati Soprapto, *Ilmu Perundang-undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, (Yogyakarta: Kanisius, 1998), h. 25.

yang tertinggi didalam sistem hukum diindonesia dan menjadi dasar bagi peraturan perundang-undangan dibawahnya. Jika suatu perundang-undangan yang dibawah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya, atau dibuat bukan oleh pejabat yang berwenang maka mengakibatkan peraturan tersebut batal demi hukum atau dapat dibatalkan.

Validitas suatu peraturan perundang-undangan salah satunya ditentukan oleh kewenangan yang dimiliki oleh institusi atau pejabat didalam membentuk peraturan perundang-undangan. Kewenangan dalam pembentukan peraturan dalam perundang-undangan diperoleh dari kewenangan Atribusi maupun kewenangan Delegasi. Kewenangan Atribusi (*atributie van wet bevoegdheid* atau *delegation of legislation*) didalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pemberian kewenangan kepada badan atau lembaga atau pejabat negara yang diberikan oleh pembentuk UUD ataupun pemebentuk UU (*original power of legislation*). Dalam hal ini terjadi pemebentukan wewenang baru untuk dan atas nama yang diberi wewenang tersebut.¹¹⁰

Kewenangan Delegasi (*delegatie van wetbevoegdheid*) adalah suatu penyerahan atau pelimpahan kewenangan pembentukan (PPU) dari badan atau lembaga atau pejabat (*delegans*) kepada penerima (*delegetaris*). Sebagai pihak yang mendapatkan kewenangan, delegatiris dan melaksanakan berdasarkan tanggung jawabnya sendiri.¹¹¹

¹¹⁰ I Gede Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Op. Cit*, h. 53.

¹¹¹ Buku Pegangan Perancangan Peraturan Perundang-Undangan, 2005, Direktur Jendral Peraturan Perundang-undangan diterjemahkan dari buku I.C Van Der Vies, *Handboek Wetgeving*, alih bahasa oleh Linus Dulodjawa, h. 80.

Dalam Delegasi kewenangan yang diserahkan atau dilimpahkan tersebut sudah ada pada delegans, sehingga tidak ada penciptaan kewenangan baru.¹¹² Syarat dari Delegasi adalah :¹¹³

- a. Tidak boleh ada delegasi mengenai hal-hal yang secara tegas/yang karena sifatnya harus diatur dalam PPU tertentu.
- b. Tidak boleh ada delegasi pengaturan yang bersifat umum.
- c. Setiap ketentuan delegasi pengaturan harus menyebut dengan tegas bentuk PPU delegasi.

5. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik

Untuk dapat membuat peraturan perundang-undangan yang baik diperlukan adanya/dimilikinya pengetahuan tentang perundang-undangan, antara lain berkaitan dengan bentuk/jenis, materi muatan yang akan diatur serta sebagaimana materi tersebut dituangkan dalam peraturan perundang-undangan secara singkat, jelas dan mudah dipahami serta sistematis sehingga peraturan tersebut ditaati dan dapat dilaksanakan. Dalam membentuk peraturan perundang-undangan termasuk perda, dalam kaitannya dengan keberlakuan norma menurut I Gede Pantja Astawa dan Suprin Na'a, maka harus memiliki tiga landasan yakni: landasan berlaku secara Filosofis, landasan berlaku secara Sosiologis dan landasan berlaku secara Yuridis.¹¹⁴

¹¹² Rasjidi Rangga Widjaya, 2008, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan*, Mandar Maju, Bandung, h. 16.

¹¹³ I Gede Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Op. Cit*, h. 54-55.

¹¹⁴ I Made Pantja dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, (Bandung, Alumni, 2008) h. 78.

Landasan berlaku secara filosofis adalah bahwa rumusan atau norma-normanya mendapatkan pembenaran (*rechtvaardiging*) apabila dikaji secara filosofis, atau dapat dikatakan bahwa perundang-undangan harus mencerminkan sistem nilai dari masyarakat yang bersangkutan yuridis adalah suatu peraturan perundang-undangan harus memenuhi syarat-syarat pembentukannya dan berdasarkan pada hukum yang lebih tinggi. Landasan keberlakuan secara sosiologis (*sociologische grondslag*) adalah, bahwa peraturan perundang-undangan harus mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat termasuk pula kecenderungan dan harapan-harapan masyarakat. Sedangkan landasan keberlakuan secara yuridis (*juridische grondslag*) adalah suatu perundang-undangan harus memenuhi syarat-syarat pembentukannya dan berdasarkan pada hukum yang lebih tinggi.

Bahasa yang dipergunakan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan harus lugas dalam arti kalimatnya harus tegas, jelas dan pengertiannya mudah di tangkap oleh semua orang, tidak berbelit-belit, serta kalimat yang dirumuskan tidak menimbulkan multitafsir bagi yang membaca. Demikian perumusannya harus sinkron antara norma yang satu dengan norma yang lainnya. Bahasa peraturan perundang-undangan harus tunduk kepada kaidah tata bahasa Indonesia, baik dalam pembentukan kata, penyusunan kalimat, teknik penulisan maupun pengejaannya.¹¹⁵

Dalam penyusunan peraturan daerah terbaru diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-Undang

¹¹⁵ Supardan Madeong, Zudan Arif Fakhrulloh, 2005, *Legal Drafting Berporos Hukum Humanis Partisipatoris*, (Jakarta: PT. Perca), h. 50.

dijelaskan sebagai berikut, rancangan peraturan daerah Provinsi dapat berasal DPRD Provinsi atau Gubernur, rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan penjelasan atau keterangan dan atau Naskah Akademik, dan dalam hal rancangan Peraturan Daerah Provinsi mengenai anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi; pencabutan Peraturan Daerah Provinsi; atau perubahan Peraturan Daerah Provinsi yang hanya terbatas mengubah beberapa materi, disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Daerah Provinsi dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Naskah Akademik sebagai mana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam Lampiran I yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini. Pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari DPRD Provinsi dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus mengenai bidang legislasi. Sedangkan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang hukum.¹¹⁶

Kemudian rancangan peraturan daerah Provinsi dapat diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD Provinsi

¹¹⁶ *Ibid.*, 29

yang khusus menangani bidang legislasi, dan ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan DPRD Provinsi.¹¹⁷

Apabila dalam satu masa sidang DPRD Provinsi dan Gubernur menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi mengenai materi yang sama, yang dibahas adalah Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang disampaikan oleh DPRD Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang disampaikan oleh Gubernur digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.¹¹⁸

Berdasarkan uraian-uraian yang telah dikemukakan terdapat ringkasan inti yaitu, Dalam menyusun peraturan daerah maka pemerintah daerah perlu mengkaji alur penyusunan peraturan daerah yang efektif dan efisien guna membangun daerah otonom sebagai pemerintahan yang baik, sebagai berikut mekanisme pembuatan perda menurut Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yaitu pertama identifikasi isu dan masalah; kedua identifikasi legal baseline atau landasan hukum, dan bagaimana peraturan daerah (Perda) baru dapat memecahkan masalah; ketiga penyusunan Naskah Akademik; keempat penulisan rancangan Perda, kelima penyelenggaraan Konsultasi Publik, keenam Pembahasan di DPRD, ketujuh pengesahan serta Pengundangan Perda.

¹¹⁷ *Ibid.*, 30

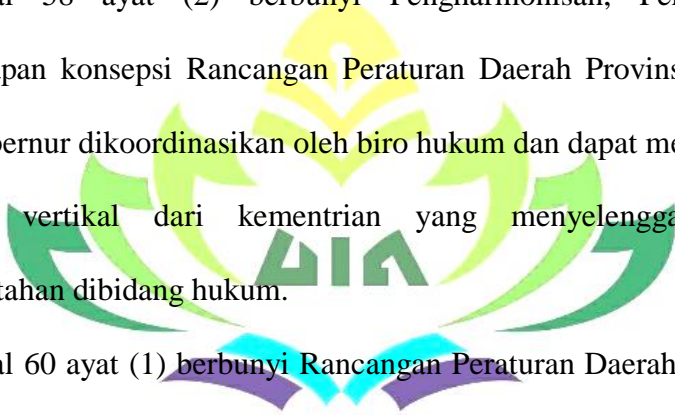
¹¹⁸ *Ibid.*, 31

6. Undang-undang No 12 tahun 2011 tentang Tata Urutan Perundang-undangan

Pasal 56 ayat (1) berbunyi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat berasal dari DPRD Provinsi atau Gubernur.

Pasal 58 ayat (1) berbunyi Pengharmonisan, Pembulatan, dan Pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari DPRD Provinsi yang dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi.

Pasal 58 ayat (2) berbunyi Pengharmonisan, Pembulatan, dan Pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang hukum.



Pasal 60 ayat (1) berbunyi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi.

Pasal 61 ayat (1) berbunyi Rancangan Peraturan daerah Provinsi yang telah disiapkan oleh DPRD Provinsi disampaikan dengan surat pimpinan DPRD Provinsi kepada Gubernur.

Pasal 61 ayat (2) berbunyi Rancangan Peraturan Daerah yang telah disiapkan oleh Gubernur disampaikan dengan surat pengantar Gubernur kepada pimpinan DPRD Provinsi.

Ketentuan mengenai penyusunan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 sampai dengan Pasal 62 berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.



BAB III

LAPORAN PENELITIAN

A. Potret Kota Bandar Lampung

1. Sejarah Singkat

a. Zaman Pra Kemerdekaan Indonesia

Wilayah Kota Bandar Lampung pada zaman kolonial Hindia Belanda termasuk wilayah Onder Afdeling Telokbetong yang dibentuk berdasarkan Staatsbalat 1912 Nomor : 462 yang terdiri dari Ibukota Telokbetong sendiri dan daerah-daerah disekitarnya. Sebelum tahun 1912, Ibukota Telokbetong ini meliputi juga Tanjungkarang yang terletak sekitar 5 km di sebelah utara Kota Telokbetong (Encyclopedie Van Nedderland Indie, D.C.STIBBE bagian IV).

Ibukota Onder Afdeling Telokbetong adalah Tanjung Karang, sementara Kota Telokbetong sendiri berkedudukan sebagai Ibukota Keresidenan Lampung. Kedua kota tersebut tidak termasuk ke dalam Marga Verband, melainkan berdiri sendiri dan dikepalai oleh seorang Asisten Demang yang tunduk kepada HoofVan Plaatsleyk Bestuur selaku Kepala Onder Afdeling Telokbetong. Pada zaman pendudukan Jepang, kota Tanjungkarang Telokbetong dijadikan Si (Kota) dibawah pimpinan seorang Sicho (bangsa Jepang) dan dibantu oleh seorang Fuku Sicho (bangsa Indonesia).¹¹⁹

¹¹⁹ Pemerintah Kota Bandar Lampung, <https://bandarlampungkota.go.id>, 27 Januari 2019 Pukul 12.17 Wib

b. Zaman Pasca Kemerdekaan Indonesia

Sejak zaman Kemerdekaan Republik Indonesia, Kota Tanjungkarang dan Kota Telukbetong menjadi bagian dari Kabupaten Lampung Selatan hingga diterbitkannya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1948 yang memisahkan kedua kota tersebut dari Kabupaten Lampung Selatan dan mulai diperkenalkan dengan istilah penyebutan Kota Tanjungkarang-Telukbetung.

Pada perkembangannya selanjutnya, status Kota Tanjungkarang dan Kota Telukbetung terus berubah dan mengalami beberapa kali perluasan hingga pada tahun 1965 setelah Keresidenan Lampung dinaikkan statusnya menjadi Provinsi Lampung (berdasarkan Undang-Undang Nomor : 18 tahun 1965), Kota Tanjungkarang-Telukbetung berubah menjadi Kotamadya Daerah Tingkat II Tanjungkarang-Telukbetung dan sekaligus menjadi ibukota Provinsi Lampung.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1983, Kotamadya Daerah Tingkat II Tanjungkarang-Telukbetung berubah menjadi Kotamadya Daerah Tingkat II Bandar Lampung (Lembaran Negara tahun 1983 Nomor 30, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3254). Kemudian berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 43 tahun 1998 tentang perubahan tata naskah dinas di lingkungan Pemerintah Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II se-Indonesia yang kemudian ditindaklanjuti dengan Keputusan Walikota Bandar Lampung nomor 17 tahun 1999 terjadi perubahan penyebutan nama dari

“Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Bandar Lampung” menjadi “Pemerintah Kota Bandar Lampung” dan tetap dipergunakan hingga saat ini.¹²⁰

c. Hari Jadi Kota Bandar Lampung

Hari jadi kota Bandar Lampung ditetapkan berdasarkan sumber sejarah yang berhasil dikumpulkan, terdapat catatan bahwa berdasarkan laporan dari Residen Banten William Craft kepada Gubernur Jenderal Cornelis yang didasarkan pada keterangan Pangeran Aria Dipati Ningrat (Duta Kesultanan) yang disampaikan kepadanya tanggal 17 Juni 1682 antara lain berisikan: “Lamong Telokbetong di tepi laut adalah tempat kedudukan seorang Dipati Temenggung Nata Negara yang membawahi 3.000 orang” (Deghregistor yang dibuat dan dipelihara oleh pimpinan VOC halaman 777 dst.), dan hasil simposium Hari Jadi Kota Tanjungkarang-Telukbetung pada tanggal 18 November 1982 serta Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 1983 tanggal 26 Februari 1983 ditetapkan bahwa hari Jadi Kota Bandar Lampung adalah tanggal 17 Juni 1682.¹²¹

d. Para Wali Kota Bandar Lampung

Sampai saat ini, tercatat sudah 10 orang putra terbaik Lampung menjadi Pemimpin di Kota Bandar Lampung, sebagaimana tabel berikut ini :¹²²

¹²⁰*Ibid*

¹²¹*Ibid*

¹²²*Ibid*

Tabel 1
Daftar Nama Wali Kota Bandar Lampung

No	Nama	Tahun Menjabat
1	SUMARSONO	1956-1957
2	H.ZAINAL ABIDIN PAGAR ALAM	1957-1963
3	ALIMUDIN UMAR	1963-1969
4	Drs.H.MTHABRANIE DAUD	1969-1976
5	Drs.H.FAUZANI SALEH	1976-1981
6	Drs.ZULKARNAIN SUBING	1981-1986
7	Drs.NURDIN MUHAYAT	1986-1991
8	Drs.SUHARTONO	1996-2005
9	Drs.EDDY SUTRISNO,M,Pd.	2005-2010
10	Drs.H.HERMAN HN,MM	2010-sekarang

2. Visi Misi

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Bandar Lampung merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program kepala daerah/walikota dan wakil walikota yang memuat tujuan, sasaran, strategi, arah kebijakan, pembangunan Daerah dan keuangan Daerah, serta program Perangkat Daerah dan lintas Perangkat Daerah yang disertai dengan kerangka pendanaan bersifat indikatif untuk jangka waktu 5 (lima) tahun yang disusun dengan berpedoman pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Kota Bandar Lampung dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN). Visi dan misi kepala

daerah yang dimaksud adalah visi dan misi kepala daerah yang disampaikan pada waktu pemilihan kepala daerah (pilkada). Visi dan misi kepala daerah tersebut merupakan cermin dari kondisi masa depan daerah yang ingin dicapai (desired future) dalam masa jabatan selama 5 (lima) tahun.

Dalam konteks perencanaan pembangunan daerah Kota Bandar Lampung pada saat ini, telah sampai pada periode pembangunan jangka menengah tahap 3 dari RPJP Kota Bandar Lampung 2005-2025, yaitu periode 2016-2021. Sasaran pokok dan arah kebijakan pembangunan jangka menengah tahap 3 dari RPJP Kota Bandar Lampung 2005-2025 dan RPJMN Tahun 2015-2019 menjadi pedoman utama dalam pembangunan lima tahun Kota Bandar Lampung periode 2016-2021 yang dijabarkan di dalam RPJMD Kota Bandar Lampung Tahun 2016-2021.¹²³

3. Lambang

Logo Kota Bandar Lampung bermakna membina persatuan dan kesatuan dengan penuh kesetiaan untuk mempertahankan dasar Negara Pancasila guna bersama-sama mewujudkan kota perdagangan dan jasa yang aman, nyaman, sejahtera, makmur, berbudaya, religius dan maju untuk kesejahteraan, kemakmuran dan kejayaan Kota Bandar Lampung.

Logo Kota Bandar Lampung berbentuk sebuah pita yang melingkar bersudut lima yang telah dimodifikasi sehingga terdapat lekuk garis pada sisi dan sudutnya, dibagian atas terdapat tulisan Kota dan bagian bawah Bandar Lampung. Pada bagian dalam Logo Daerah, terdapat perisai

¹²³ *Ibid*

bersudut lima yang telah dimodifikasi dengan membuat garis lengkung untuk menghubungkan antara sudut dengan sudut lainnya yang didalamnya terdapat gambar:

- a. Payung Raja yang terdiri dari 3 susun secara bertingkat;
- b. Siger;
- c. Gung/Talo Balak;
- d. Jukung/Jung, Perahu khas Lampung dengan orang di atasnya dan terdapat tulisan RAGOM GAWI yang dilengkapi Aksara Lampung sebagai Moto Daerah;
- e. Setangkai Padi dan Kapas.¹²⁴

Logo Daerah tersusun atas bagian-bagian yang mempunyai makna sebagai berikut:

- a. Pita yang melingkar bergaris tepi hitam dan berwarna kuning emas.

Memiliki makna persatuan, kebesaran dan kejayaan

- b. Perisai bersudut lima, dibagian atas berwarna putih, dibagian bawah berwarna biru dan berlandaskan warna hitam.

Bermakna Kota Bandar Lampung yang meliputi daratan dan lautan tegak berdiri diatas landasan yang teguh dan kokoh dengan masyarakat berwawasan luas dan berpedoman pada senggiri lampung yang telah mengakar yaitu, Piil Senggiri, Sakkai Sambayan, Nengah Nyappur, Nemui Nyimah dan Bejuluk Beadek.

- c. Payung Raja Tiga Tingkat Secara keseluruhan Payung Raja Tiga Tingkat

¹²⁴*Ibid*

Bermakna Kota Bandar Lampung memegang teguh tiga tatanan sebagai pedoman hidup bermasyarakat yaitu hukum Agama, hukum Negara dan hukum Adat, tempat semua masyarakat Kota Bandar Lampung berlandung, secara detail simbol ini memiliki makna :

1) Payung warna putih

Sebagai simbol kepemimpinan/kepenyimbangan, kesucian jiwa, ketulusan dan keagungan, ketiganya telah terpatneri dalam nilai-nilai keadatan suku Lampung.

2) Payung warna kuning

Sebagai simbol berjiwa besar, berjiwa sosial berjiwakemasyarakatan.

3) Payung warna merah

Sebagai simbol sikap hidup dengan ketegasan berperilaku, berpikir dan bertindak dalam mengawal piil pesenggiri berpegang teguh pada tradisi dan hukum adat sebagai identitas orang Lampung.

Jumlah ruas payung : warna putih 8 buah, warna kuning 17 buah, warna merah 19 buah dan ruas payung agung seluruhnya 45 buah melambangkan tanggal Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia (17-8-1945). Satu bulatan pada puncak payung : bermakna satu cita membangun Daerah, Bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan Ridho Tuhan Yang Maha Esa.¹²⁵

a. Siger Berwarna Kuning Emas

¹²⁵*Ibid*

Merupakan simbol mahkota yang melambangkan kebesaran, kemewahan, keagungan, berbudi pekerti dan berbudaya meskipun ditengah kota yang beragam etnis suku dan agama. Siger ditandai pada bagian muka dan belakang yang berlekuk beruji 9 buah. Ruji yang paling tengah merupakan paling tinggi, sedangkan yang paling pinggir melengkeng seperti ujung tanduk atau perahu. Lambang Siger ini menjadi simbolisasi sifat feminisme, yang bermakna Kota Bandar Lampung menjadi IBU bagi masyarakatnya, yang mengayomi dan memakmurkan dengan kesuburan dan berbagai potensi yang berada dalam kendungannya, serta ramah terhadap setiap tamu serta para pendatang.¹²⁶

b. Gung/Talo Balak

Merupakan alat musik tradisional masyarakat Lampung berwarna emas melambangkan kebesaran dan kejayaan, bermakna sebagai masyarakat yang komunikatif dan informatif dimana senantiasa mengikuti perkembangan zaman namun tetap terkendali oleh norma norma agama, adat dan budaya bangsa. Gung/Talo Balak terbuat dari logam campuran (kuningan, tembaga dan besi) yang merupakan salah satu bagian dari unti musik kulintang/kelintang.¹²⁷

c. Jukung/Jung

Perahu khas Lampung dengan orang di atasnya dimaksudkan sebagai simbol sarana transportasi untuk melambangkan Kota Bandar Lampung

¹²⁶*Ibid*

¹²⁷*Ibid*

sebagai kota perdagangan dan orang yang melambangkan jasa sehingga secara keseluruhan bermakna Kota Bandar Lampung sebagai sebuah kota yang menyediakan perdagangan dan jasa. Jukung/Jung merupakan alat angkut di perairan (laut dan sungai) untuk mengangkut orang atau barang. Dibuat dari kayu lumas yang disambung dengan papan memakai atap dan bercadik dari bambu, untuk menggerakkannya selain dengan pengayuh juga dengan tiang-tiang layar.¹²⁸

d. Tulisan Ragom Gawi

Merupakan motto daerah yang merupakan semboyan kerja yang bermakna bergotong royong, bekerjasama, bersatu padu dalam menggerakkan roda pembangunan dengan hati yang tulus ikhlas dan pantang menyerah dalam bekerja dan pengabdian terhadap masyarakat, bangsa dan Negara. Ragom Gawi merupakan motto daerah sebagai semboyan kerja. Secara linguistik *cultural* terdiri dari dua suku kata yaitu Ragom yang berarti kompak, bersatu, bersama-sama dan Gawi berarti kerja, melaksanakan tugas pengabdian.¹²⁹

e. Setangkai Padi dan Kapas

Bermakna sebagai simbol kesejahteraan yang bertujuan mewujudkan masyarakat adil dan makmur material dan spiritual berdasarkan Pancasila yang mengailhami setiap gairah pembangunan. Padi dan Kapas yang masing-masing berjumlah 17 (tujuh belas) dan 6 (enam) butir

¹²⁸ *Ibid*

¹²⁹ *Ibid*

melambangkan hari dan tanggal kelahiran Kota Bandar Lampung (17-6-1682).¹³⁰

B. Implementasi Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bandar Lampung Dalam Penyusunan Peraturan Daerah

Menurut hasil wawancara dengan bapak Novi Setiawan selaku kasubbag humas, beliau mengatakan “bahwa dalam penyusunan perda kota Bandar Lampung, usul inisiatif terkadang datang dari anggota DPRD sendiri. Usul inisiatif di diusulkan oleh komisi-komisi Badan pembentukan Peraturan Daerah DPRD Kota Bandar Lampung atau Lintas Komisi (Insidental), serta usulan juga datang dari badan eksekutif yang dalam hal ini diajukan oleh Pemerintah Kota Bandar Lampung.” Lebih lanjut, berdasarkan wawancara dengan bapak Yakub selaku bagian Hukum, beliau mengatakan “Sama banyaknya inisiatif Raperda dari Legislatif dan Eksekutif.”¹³¹

Mengenai penyusunan perda kota bandar lampung, menurut bapak Nopri Irawan selaku Staf bagian Risalah dan Persidangan beliau mengatakan, “dalam hal penyusunan perda di Kota Bandar Lampung melalui beberapa proses diantaranya yaitu, Sidang Paripurna penyampaian usul inisitaif DPRD atau Eksekutif terhadap usulan Raperda, Sidang Paripurna yaitu pandangan umum fraksi-fraksi terhadap usulan Raperda, Paripurna persetujuan atau tidak terhadap usulan Raperda tersebut, Pembentukan panitia khusus pembahasan usulan Raperda, Paripurna penyampaian hasil pembahasan panitia khusus, dan Paripurna pengesahan usulan Raperda menjadi Perda. Mengenai anggota

¹³⁰ *Ibid*

¹³¹ Novi Setiawan, Kasubbag Humas Kantor DPRD Kota Bandar Lampung, Wawancara di Kantor DPRD Kota Bandar Lampung, Sabtu, 29 September 2018.

DPRD yang ditunjuk oleh pimpinan fraksi untuk ikut dalam perumusan usulan perda komposisi jumlah anggota berdasarkan tata tertib DPRD Kota Bandar Lampung, dalam hal waktu tidak ada standar khusus untuk waktu dalam Perumusan Perda dikarenakan ada beberapa penghambat proses pembahasan Perda.”¹³²

Selanjutnya menurut bapak Yakub selaku bagian Hukum, “faktor-faktor penghambat datang dari internal dan eksternal. Faktor Internal diantaranya, konflik kepentingan antara anggota panitia khusus dan usulan ide tiap anggota panitia khusus sering berbeda. Sementara faktor Eksternal yaitu, kepentingan dari Stake Halder yang berbenturan dengan Perda dan ketidak hadirannya Stake Halder pada rapat pembahasan Raperda. Kemudian ada juga faktor pendukung seperti, tenaga ahli yang menguasai tentang usulan Raperda tersebut dan adanya studi kedaerah yang telah menerapkan Raperda yang sama.”¹³³

Berdasarkan hasil wawancara dengan pak Novi, dalam masa jabatan anggota DPRD Kota Bandar Lampung Periode 2014-2019 terdapat kurang lebih 127 Program rancangan Peraturan Daerah, namun yang berhasil disahkan kurang lebih ada 55 Perda yang disahkan selama 5 tahun masa jabatan. Diantaranya tahun 2014 Mengesahkan Tujuh Perda, tahun 2015 Mengesahkan Sepuluh Perda, tahun 2016 Mengesahkan Tiga Belas Perda, tahun 2017

¹³² Nopri Irawan, Staf bagian Risalah dan Persidangan Kantor DPRD Kota Bandar Lampung, Wawancara di Kantor DPRD Kota Bandar Lampung, Sabtu, 29 September 2018.

¹³³ Yakub, Bagian Hukum Kantor DPRD Kota Bandar Lampung, Wawancara di Kantor DPRD Kota Bandar Lampung, Sabtu, 29 September 2018.

Mengesahkan Tiga Belas Perda, dan tahun 2018 Mengesahkan Dua Belas Perda”¹³⁴

Kemudian hasil wawancara dengan bapak Nopri selaku Staf bagian Risalah dan Persidangan beliau mengatakan, “Tidak ada Perda yang bertentangan dengan Peraturan diatasnya, tetapi hasil dari Perda dievaluasi dan disahkan oleh Bagian Hukum Pemerintah Provinsi Kota Bandar Lampung, dan setelah hasil evaluasi oleh Bagian Hukum maka DPRD Merevisi Raperda yang telah dievaluasi tersebut.”¹³⁵



¹³⁴ Novi Setiawan, Kasubbag Humas Kantor DPRD Kota Bandar Lampung, Wawancara di Kantor DPRD Kota Bandar Lampung, Sabtu, 29 September 2018.

¹³⁵ Nopri Irawan, Staf bagian Risalah dan Persidangan Kantor DPRD Kota Bandar Lampung, Wawancara di Kantor DPRD Kota Bandar Lampung, Sabtu, 29 September 2018.

BAB IV

ANALISIS DATA

A. Implementasi Fungsi Legislasi DPRD Kota Bandar Lampung Dalam Penyusunan Perda

Penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara tidak hanya terdapat dipusat pemerintahan saja. Pemerintahan pusat memberikan wewenangnya kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya sendiri, dan di Indonesia yang dimaksud dengan pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.

DPRD sebagai lembaga perwakilan menempatkan diri selaku kekuasaan penyeimbang yang mengimbangi dan melakukan kontrol efektif terhadap Kepala Daerah dan seluruh jajaran pemerintah daerah, hal sesuai dengan fungsi dari badan legislatif yaitu, fungsi legislasi, fungsi controlling, dan fungsi pengawasan.

Mengenai pelaksanaan fungsi legislasi, DPRD berfungsi menyusun Perda dan RAPBD. Dalam menyusun Perda Provinsi, DPRD bersama-sama dengan Pemerintah Daerah, sementara untuk Perda Kabupaten/Kota DPRD bersama-sama dengan Pemerintah Kabupaten/Kota. Mengenai usulan tentang Raperda, inisiatif bisa datang dari badang legislatif maupun badan eksekutif.

Penyusunan Perda di Kota Bandar Lampung terkadang usulan dari badan Legislatif, usul inisiatif diusulkan oleh komisi-komisi Badan pembentukan Peraturan Daerah DPRD Kota Bandar Lampung atau Lintas Komisi (Insidental), serta usulan juga datang dari badan eksekutif yang dalam hal ini diajukan oleh Pemerintah Kota Bandar Lampung, inisitif tentang penyusunan perda sama banyaknya dari badan Legislatif maupin badan Eksekutif.

Penyusunan perda di Kota Bandar Lampung melalui beberapa proses diantaranya yaitu, Sidang Paripurna penyampaian usul inisitaif DPRD atau Eksekutif terhadap usulan Raperda, Sidang Paripurna yaitu pandangan umum fraksi-fraksi terhadap usulan Raperda, Paripurna persetujuan atau tidak terhadap usulan Raperda tersebut, Pembentukan panitia khusus pembahasan usulan Raperda, Paripurna penyampaian hasil pembahasan panitia khusus, dan Paripurna pengesahan usulan Raperda menjadi Perda. Mengenai anggota DPRD yang ditunjuk oleh pimpinan fraksi untuk ikut dalam perumusan usulan perda komposisi jumlah anggota berdasarkan tata tertib DPRD Kota Bandar Lampung, dalam hal waktu tidak ada standar khusus untuk waktu dalam Perumusan Perda dikarenakan ada beberapa penghambat proses pembahasan Perda.

Kurang lebih ada 55 Perda yang disahkan selama 5 tahun masa jabatan. Diantaranya tahun 2014 Mengesahkan Tujuh Perda, tahun 2015 Mengesahkan Sepuluh Perda, tahun 2016 Mengesahkan Tiga Belas Perda, tahun 2017 Mengesahkan Tiga Belas Perda, dan tahun 2018 Mengesahkan Dua Belas Perda”

Tidak ada Perda yang bertentangan dengan Peraturan di atasnya, tetapi hasil dari Perda dievaluasi dan disahkan oleh Bagian Hukum Pemerintah Provinsi Kota Bandar Lampung, dan setelah hasil evaluasi oleh Bagian Hukum maka DPRD Merevisi Raperda yang telah dievaluasi tersebut.”

Dalam hal pelaksanaan legislasi oleh DPRD dalam penyusunan Perda Kota Bandar Lampung masih sejalan dengan Undang-Undang No 12 tahun 2011 tentang Tata Urutan Perundang-undangan, hal ini dapat dilihat dari kesesuaian dengan pasal-pasal yang terdapat dalam undang-undang tersebut, di antaranya sebagai berikut:

Pasal 56 ayat (1) berbunyi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat berasal dari DPRD Provinsi atau Gubernur.

Pasal 58 ayat (1) berbunyi Pengharmonisan, Pembulatan, dan Pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari DPRD Provinsi yang dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi.

Pasal 58 ayat (2) berbunyi Pengharmonisan, Pembulatan, dan Pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang hukum.

Pasal 60 ayat (1) berbunyi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi.

Pasal 61 ayat (1) berbunyi Rancangan Peraturan daerah Provinsi yang telah disiapkan oleh DPRD Provinsi disampaikan dengan surat pimpinan DPRD Provinsi kepada Gubernur.

Pasal 61 ayat (2) berbunyi Rancangan Peraturan Daerah yang telah disiapkan oleh Gubernur disampaikan dengan surat pengantar Gubernur kepada pimpinan DPRD Provinsi.

Ketentuan mengenai penyusunan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 sampai dengan Pasal 62 berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

B. Faktor-faktor Penghambat dan Pendorong dalam Implementasi Fungsi Legislasi DPRD Kota Bandar Lampung

Rendahnya inisiatif DPRD Kota Bandar Lampung disebabkan terutama Sumber Daya Manusia (SDM) yang ada di anggota DPRD dibandingkan dengan SDM yang ada di dalam anggota eksekutif. Latar belakang pendidikan Anggota DPRD tidak sesuai dengan *basic* keilmuan dalam mengaktualisasi fungsi DPRD.. Dalam menjalankan tugas, kewajiban dan fungsi sebagai anggota DPRD juga tidak bisa pungkiri bahwa dalam setiap aktifitas kerakyatan atau bisa di sebut sebagai pembuatan perda ternyata banyak hambatan-hambatan yang terkadang bisa berpengaruh pada pembuatan atau kualitas perda. Tahap perencanaan sangat menentukan dalam penyusunan raperda karena tahap perencanaan ini lebih mengarah pada penyusunan rencana dan prioritas pembentukan peraturan daerah sehingga penyusunan prolegda dapat menghindarkan terjadinya ketidaksinkronan dan ketidakharmonisan

peraturan. Idealnya anggota legislatif harus bertindak dan berperilaku sebagai representasi masyarakat untuk setiap tindak tanduk dalam seluruh kegiatannya.

Keberhasilan para wakil rakyat (DPRD) untuk menegakkan keserasian antara kepentingan anggota masyarakat yang diwakilinya dengan kepentingan berbagai kelompok dan lembaga, harus memperhatikan empat faktor, yakni :

- a. Integritas dan kemampuan atau keterampilan anggota badan legislatif.
- b. Pola hubungan anggota badan tersebut dengan anggota masyarakat yang mereka wakili yang tercermin di dalam sistem perwakilan yang berlaku.

Peranan anggota legislatif menyangkut dan mempengaruhi kehidupan warga masyarakat maka warga masyarakat berhak mempengaruhi proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan. Sesuai dengan istilah partisipasi maka partisipasi berarti keikutsertaan warga negara biasa (yang tidak mempunyai kewenangan) dalam mempengaruhi proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik. Kegiatan warga negara biasa ini pada dasarnya di bagi dua yakni, bahwa mempengaruhi kebijakan umum dan ikut menentukan pembuat dan pelaksana keputusan. Membuat atau merumuskan suatu kebijakan, apalagi kebijakan itu berupa Peraturan/ Peraturan Daerah, bukanlah suatu proses yang sederhana dan mudah. Hal ini disebabkan karena terdapat banyak faktor atau kekuatan-kekuatan yang berpengaruh terhadap proses pembuatan kebijakan tersebut. Suatu kebijakan/ Peraturan dibuat bukan untuk kepentingan politik (misalnya guna mempertahankan status quo pembuatan keputusan) tetapi justru untuk meningkatkan kesejahteraan hidup anggota masyarakat secara keseluruhan

Output adalah kebijaksanaan pemerintah atau norma-norma dan produk yuridis yang dipergunakan untuk mengatur kehidupan bersama. Tidak dapat dipungkiri bahwa dalam mewujudkan berbagai kepentingan dan kebutuhan warga negara lainnya secara individual terjadi benturan di sana-sini. Benturan ini boleh jadi mencakup segala kepentingan warga negara, termasuk pula keinginan untuk berpartisipasi dalam masalah politik.

Peranan anggota legislatif dalam rangka melaksanakan tugas dan fungsinya untuk pencapaian satu tujuan dalam rangka membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah, akan sangat dipengaruhi oleh banyak faktor yang berbeda antara yang satu dengan yang lainnya, tergantung dari sifat dan bidang kegiatan atau usaha dalam melaksanakan peranannya.

Ada tiga faktor yang mempengaruhi belum terlaksananya peranan suatu kinerja DPRD dalam melaksanakan tugas dan fungsinya yaitu: (1) faktor pendidikan (kemampuan aparat); (2) faktor data/informasi; (3) faktor pengalaman. Dengan demikian faktor-faktor penghambat yang penulis sampaikan diatas, maka penulis berkesimpulan terkait dengan faktor-faktor yang menjadi penghambat belum terlaksananya dengan baik kinerja DPRD di Kota Bandar Lampung antara lain:

- a. Faktor Pendidikan (SDM). Hasil pemilihan anggota DPRD yang masih jauh dari harapan atas pelaksanaan fungsi legislasi sehingga berpengaruh terhadap kompetensi anggota DPRD dalam melaksanakan tugas dan fungsinya.

- b. Faktor data/informasi belum memberikan dukungan yang maksimal, sehingga banyak permasalahan yang membutuhkan solusi melalui kebijakan yang tidak diserap oleh anggota DPRD. Hal tersebut menjadi kendala dalam melaksanakan fungsi legislasi, seperti kurangnya dukungan data dan informasi yang valid.
- c. Faktor pengalaman. Faktor tersebut yang dimiliki anggota DPRD berpengaruh terhadap penyusunan Raperda. Karena anggota DPRD yang baru belum pernah mempunyai pengalaman sebagai Anggota DPRD sebelumnya, sedangkan untuk menyesuaikan diri perlu waktu satu hingga dua tahun. Di samping itu kapasitas kemampuan masing-masing anggota DPRD berbeda-beda.

Faktor-faktor penghambat datang dari internal dan eksternal. Faktor Internal diantaranya, konflik kepentingan antara anggota panitia khusus dan usulan ide tiap anggota panitia khusus sering berbeda. Sementara faktor Eksternal yaitu, kepentingan dari Stake Halder yang berbenturan dengan Perda dan ketidak hadirannya Stake Halder pada rapat pembahasan Raperda. Kemudian ada juga faktor pendukung seperti, tenaga ahli yang menguasai tentang usulan Raperda tersebut dan adanya studi kedaerah yang telah menerapkan Raperda yang sama.

C. Implementasi Fungsi Legislasi DPRD Kota Bandar Lampung Dalam Penyusunan Perda Dalam Perspektif Fiqh Siyasah

Fiqih Siyasah merupakan salah satu aspek hukum Islam yang membicarakan pengaturan dan pengurusan kehidupan manusia dalam bernegara demi mencapai kemaslahatan bagi manusia itu sendiri. Dalam fiqih siyasah ini, ulama mujtahid menggali sumber-sumber hukum Islam, yang terkandung didalamnya dalam hubungannya dengan kehidupan bernegara dan bermasyarakat.¹³⁶

Dalam tahap perkembangan fiqh siyasah dewasa ini, dikenal beberapa pembedaan fiqh siyasah. Tidak jarang pembedaan yang diajukan ahli yang satu berbeda dengan pembedaan yang diajukan oleh ahli yang lain. Hasbi Ash Shiddieqy, sebagai contoh membaginya kedalam delapan bidang, yaitu:¹³⁷

- 
- i. *Siyasah Dusturiyyah Syar'iyah* (Politik Pembuatan Perundang-undangan).
 - j. *Siyasah Tasyri'iyah Syar'iyah* (Politik Hukum).
 - k. *Siyasah Qadha'iyah Syar'iyah* (Politik Peradilan).
 - l. *Siyasah Maliyah Syar'iyah* (Politik Ekonomi dan Moneter).
 - m. *Siyasah Idariyah Syar'iyah* (Politik Administrasi Negara).
 - n. *Siyasah Kharijiyyah Syar'iyah/Siyasah Dawliyah* (Politik Hubungan Internasional).
 - o. *Siyasah Tanfiziyyah Syar'iyah* (Politik Pelaksanaan Perundang-undangan).
 - p. *Siyasah Harbiyyah Syar'iyah* (Politik Peperangan).

¹³⁶ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah, Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2016), h. 3

¹³⁷ Hasbi Ash Shiddeiqy, *Pengantar Siyasah Syar'iyah*, (Yogyakarta: Madah, t. Tp.), h. 8.

Dalam hal ini, kajian *fiqh siyasah* yang membahas tentang perundang-undangan yaitu, *Siyasah Dusturiyyah Syar'iyyah* (Politik Pembuatan Perundang-undangan). Dengan demikian, Siyasah Dusturiyah adalah bagian Fiqh Siyasah yang membahas masalah perundang-undangan Negara agar sejalan dengan nilai-nilai syari'at. Artinya, undang-undang itu mengacu terhadap konstitusinya yang tercermin dalam prinsip-prinsip Islam dalam hukum-hukum syari'at yang disebutkan di dalam al-Qur'an dan yang dijelaskan sunnah Nabi, baik mengenai akidah, ibadah, akhlak, muamalah maupun berbagai macam hubungan yang lain.¹³⁸

Prinsip-prinsip yang diletakkan dalam perumusan undang-undang dasar adalah jaminan atas hak asasi manusia setiap anggota masyarakat dan persamaan kedudukan semua orang di mata hukum, tanpa membeda-bedakan stratifikasi sosial, kekayaan, pendidikan dan agama.¹³⁹ Sehingga tujuan dibuatnya peraturan perundang-undangan untuk merealisasikan kemaslahatan manusia dan untuk memenuhi kebutuhan manusia yang merupakan prinsip Fiqh Siyasah akan tercapai.¹⁴⁰

Atas hal-hal di ataslah siyasah dusturiyah dikatakan sebagai bagian dari Fiqh Siyasah yang membahas masalah perundang-undangan Negara. Yang lebih spesifik lingkup pembahasannya mengenai prinsip dasar yang berkaitan dengan bentuk pemerintahan, aturan yang berkaitan dengan hak-hak rakyat dan mengenai pembagian kekuasaan.

¹³⁸ Yusuf al-Qardhawi, *Fikih Daulah dalam Perspektif al-Qur'an dan Sunnah Alih Bahasa Kathun Suhadi*, h. 46-47.

¹³⁹ Muhammad Iqbal, *Op. Cit.* h. 154

¹⁴⁰ A. Djazuli, *Fiqh Siyasah, Op. Cit.* h. 47

Secara keseluruhan persoalan di atas tidak dapat dilepaskan dari dua hal pokok: pertama, dalil-dalil kully, baik ayat-ayat al-Qur'an maupun hadits, maqosid al-Syariah; dan semangat ajaran Islam di dalam mengatur masyarakat. Kedua, aturan-aturan yang dapat berubah karena perubahan situasi dan kondisi, termasuk di dalamnya hasil ijtihad para ulama, meskipun tidak seluruhnya.¹⁴¹

Sebagai suatu petunjuk bagi manusia, al-Qur'an menyediakan suatu dasar yang kukuh dan tidak berubah bagi semua prinsip-prinsip etik dan moral yang perlu bagi kehidupan ini. Menurut Muhammad Asad, al-Qur'an memberikan suatu jawaban komprehensif untuk persoalan tingkah laku yang baik bagi manusia sebagai anggota masyarakat dalam rangka menciptakan suatu kehidupan berimbang di dunia ini dengan tujuan terakhir kebahagiaan di akhirat.¹⁴²

Ini berarti penerapan nilai-nilai universal al-Qur'an dan hadits adalah faktor penentu keselamatan umat manusia di bumi sampai di akhirat, seperti peraturan yang pernah diperaktekkan Rasulullah SAW dalam negara Islam pertama yang disebut dengan "Konstitusi Madinah" atau "Piagam Madinah".¹⁴³

Isi penting dari prinsip Piagam Madinah adalah membentuk suatu masyarakat yang harmonis, mengatur sebuah umat dan menegakkan pemerintahan atas dasar persamaan hak. Piagam Madinah ini juga merupakan suatu konstitusi yang telah meletakkan dasar-dasar sosial politik bagi

¹⁴¹ Muhammad Iqbal, *Op. Cit.*, h. 48

¹⁴² Ahmad Syafi'i Ma'arif, *Studi Tentang Peraturan dalam Konstitusi Islam dan Masalah Kenegaraan*, h. 11

¹⁴³ Abdul Qodir Djailani, *Negara Ideal Menurut Konsepsi Islam*, h. 119

masyarakat Madinah dalam sebuah pemerintahan dibawah kepemimpinan Nabi Muhammad. Piagam Madinah dianggap oleh para pakar politik sebagai Undang-undang Dasar pertama dalam negara Islam yang didirikan oleh Nabi Muhammad.¹⁴⁴

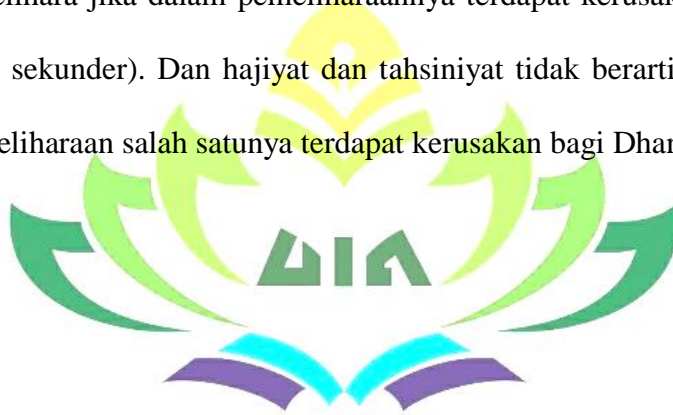
Penyusunan Perda Kota Bandar Lampung jika ditinjau dari fiqh siyasah memiliki beberapa persamaan dan perbedaan, dimana perbedaan tersebut terlihat dari sumber-sumber yang dijadikan rujukan untuk menetapkan peraturan. Dalam penyusunan perda kota Bandar Lampung, yang menjadi rujukan yaitu UUD 1945, UU, serta peraturan-peraturan di atas nya. Namun, dalam Islam yang menjadi rujukan yaitu Al-Qur'an dan Hadits. Kaidah pembentukan hukum Islam ini, oleh para ulama ushul diambil berdasarkan penelitian terhadap hukum-hukum syara', illat-illatnya, dan hikmah (filsafat) pembentukannya. Diantara nash-nash itu pula ada yang menetapkan dasar-dasar pembentukan hukum secara umum, dan pokok-pokok pembentukannya secara keseluruhan. Seperti halnya wajib memelihara dasar-dasar dan pokok-pokok itu dalam meng-istinbath hukum dari nash-nash nya, maka wajib pula memelihara dasar-dasar dan pokok-pokok itu dalam hal yang tidak ada nashnya, supaya pembentukan hukum dapat menetralsir apa yang menjadi tujuan hukum dan dapat menghantarkan kepada kemaslahatan manusia serta menegakan keadilan diantara mereka.

Lebih lanjut mengenai tujuan dari pembentukan hukum atau peraturan, memiliki persamaan, dimana tujuannya untuk memberikan kemaslahatan

¹⁴⁴ Muhammad Iqbal, *Op. Cit*, h. 157

seluruh masyarakat. Hal ini sesuai dengan tujuan umum pembentukan syariat dalam pembentukan hukumnya yaitu merealisasikan kemaslahatan manusia, memberikan manfaat kepada mereka dan menolak kemudharatan dengan menjamin kebutuhan pokok (dharuriyat), dan memenuhi kebutuhan sekunder (hajiyat) serta kebutuhan pelengkap (tahsiniyat) mereka.

Jadi setiap hukum syara' tidak ada tujuan kecuali salah satu diantara tiga unsur tersebut, dimana tiga unsur tersebut dapat terbukti memberikan kemaslahatan kepada manusia. Adapun tahsiniyah (kebutuhan pelengkap) tidak berarti dipelihara jika dalam pemeliharaannya terdapat kerusakan bagi hajiyat (kebutuhan sekunder). Dan hajiyat dan tahsiniyat tidak berarti dipelihara jika dalam pemeliharaan salah satunya terdapat kerusakan bagi Dharuriyat.



BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pemaparan dan analisis yang penulis uraikan diatas, maka dapat dikemukakan beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Dalam hal pelaksanaan legislasi yang dilakukan oleh DPRD dalam penyusunan Perda Kota Bandar Lampung masih sejalan dengan Undang-Undang No 12 tahun 2011 tentang Tata Urutan Perundang-undangan, hal ini dapat dilihat dari kesesuaian dengan pasal-pasal yang terdapat dalam undang-undang tersebut
2. Faktor-faktor penghambat datang dari internal dan eksternal. Faktor Internal diantaranya, konflik kepentingan antara anggota panitia khusus dan usulan ide tiap anggota panitia khusus sering berbeda. Sementara faktor Eksternal yaitu, kepentingan dari Stake Halder yang berbenturan dengan Perda dan ketidak hadiran Stake Halder pada rapat pembahasan Raperda. Kemudian ada juga faktor pendukung seperti, tenaga ahli yang menguasai tentang usulan Raperda tersebut dan adanya studi kedaerah yang telah menerapkan Raperda yang sama.
3. Penyusunan Perda Kota Bandar Lampung jika ditinjau dari fiqh siyasah memiliki beberapa persamaan dan perbedaan, dimana perbedaan tersebut terlihat dari sumber-sumber yang dijadikan rujukan untuk menetapkan peraturan, serta persamaannya yaitu bertujuan untuk memberikan kemaslahatan seluruh masyarakat.

B. Saran

Pada kesempatan ini penulis ingin menyampaikan beberapa saran yang diajukan dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Kepada para anggota DPRD supaya dapat lebih memaksimalkan fungsinya, terutama dalam bidang legislasi.
2. Dalam pelaksanaan fungsi legislasi diharapkan dapat mengambil nilai-nilai yang terdapat dalam fiqh siyasah.



DAFTAR PUSTAKA

- A. Hammid. S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi Doktor UI, Jakarta : 1990.
- Abdulkadir Muhammad, *Hukum Dan Penelitian Hukum*, Bandung:PT Citra Aditya Bakti, 2004.
- Abdurrahman Abdul Kadir Kurdi, *Tatanan Sosial Islam, studi berdasarkan al-Quran dan Sunnah*, Terj, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000.
- Abdurrahman Taj, *al-Siyasah al- Syar'iyah wa al-Fiqh al-Islami*, Mesir:Mathba'ah Dar al-Ta'lif, 1993
- Abdul Wahab Khallaf, *Al-Siyasah al Syar'iiyah*, Kairo: Dar al-Anshar, 1977.
- Abdul Wahhab Khallaf, *Kaidah-Kaidah Hukum Islam*, Bandung : Penerbit Risalah.
- Abu al-Fadhl, *Lisan al-Arab*, Vol. XIII, Dar Shadr, Bairut, 1386/1968.
- Al-Jurjany, Ali Ibn Muhammad, *al-Ta'rifat*, Dar al-Kitab al-Araby, Beirut, 1405
- Al-Juziyah Ibn Al-Qayim, *Al-Thuruqu al-Hukmiyat fi al-Siyasat al-Syar'iyat*, Muassasat al-Arabiyyat li al-Thab'i wa al-Nasyr, Al-Qahirat, 1961.
- Al-Qasimy, Zakir, *Nizam al-Hukm fi al-Shari'ah wa al-Tharikh al-Islamy*, vol. 1.
- Bahantsi Ahmad, Fathi Al-Siyasat al-Jinaiyat fi al-Syariat, Maktabat Dar al-'Urubat, Mishr, 1965.
- Amir Syariffudin, *Garis-Garis Besar Fiqih*, Prenada Media 2003, 2003.
- Amir Syarifuddin, *Pembaruan Pemikiran dalam Islam*, h. 15; Ma'luf, al-Munjid.
- Burhan Bungin, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2001.
- Buku Pegangan Perancangan Peraturan Perundang-Undangan, 2005, Direktorat Jendral Peraturan Perundang-undangan diterjemahkan dari buku I.C Van Der Vies, *Handboek Wetgeving*, alih bahasa oleh Linus Dulodjawa.
- Djoko Prakorso, *Proses Pembuatan Peraturan Daerah dan Beberapa Usaha Penyempurnaannya*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1995.

Dr. Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam Cet-2*, Jakarta:Kencana, 2016.

Edy Suandi, Hamid dan Sobirin Malian, *Memperkokoh Otonomi Daerah*, Yogyakarta: UII Press, 2004.

J. J. H. Brugink, 1996, *Refleksi Tentang Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung.

J.Lexy, Moelunong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2006.

Jhon M. Echolls dan Hasan Shadily, 2000, *Kamus Inggris-Indonesia*,

Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, cet Ke-1 Jakarta: PT.Buana Ilmu Populer, 1999.

Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah, Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Bandung: PT. Alumni, 2004.

Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*, , Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia, 2007.

H. A. Kartiwa, *Good Local Governance : Membangun Birokrasi Pemerintah yang Bersih dan Akuntabel*, (makalah), 2006.

Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera, *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah (Suatu Kajian Teoritis dan Praktis Disertai Manual) Konsepsi Teoritis Menuju Artikulasi Empiris*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009.

Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, diterjemahkan oleh Raisul Milttagen dari buku Hans Kelsen *General Theory of Law and State*, Bandung: Penerbit Nusa Media dan Penerbit Nuansa, 2006.

Haris Sulaiman al-Faruqi, *Al-Mu'jam al-Qanuni*, maktabat Lubnan, Bairut, 1983.

Hasbi Ash Shiddeiqy, *Pengantar Siyasah Syar'iyah*, Yogyakarta: Madah, t. Tp.

HS, Natabaya, *Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press dan Tatanusa, 2008.

<http://www.artikelsiana.com/2014/10/pengertian-peran-definisi-fungsi-apaitu.html?m=1> , diakses tgl 13-11-2018,20.00 wib.

<https://id.m.wikipedia.org/wiki/Fungsi> , diakses tgl 13-11-2018, 20.00 wib.

<https://www.google.co.id/search?safe=strict&client>, diakses tgl 13-11-2018, 20.00wib.

Indra Perwira, *Tinjauan Umum Peran dan Fungsi DPRD*, KPK Jakarta, 2006.

I Made Pantja dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, Bandung, Alumni, 2008.

Ibn Manzhur, *Lisan al- 'Arab*, Juz 6, Beirut: Dar al-Shadr, 1968.

Ibnu Taymiyah, *al-Siyasah al-Syar'iyah: F I l l h i al-Ra' wa al-R 'iyyah* Lebanon: D r al-Ma'rifah: 1969.

Mahendra Putra Kurnia, 2007, et all, *Pedoman Naskah Akademis Perda Partisipatif*, Kreasi Total Media, Yogyakarta.

Mardianso, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*.

Maria Farida Indrati Soprapto, *Ilmu Perundang-undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Yogyakarta: Kanisius, 1998.

Materi Lokakarya Peningkatan Peran Anggota DPRD, diselenggarakan oleh KPK, Jakarta, 7-8 Juni 2006.

Mochtar Kusuma Atmaja, 1986, *Hukum dan Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Lembaga Penelitian Hukum dan Krimonologi Fakultas Hukum Universitas Pajajaran, Bandung.

Muhammad Abu Zahroh, *Ushul al-Fiqih*, Dar al-Fikr al-Arabi, Mishr, 1958.

Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam Cet-2*, Jakarta:Kencana, 2016.

Mohammad Rusfi, *Validitas Masalah Mursalah sebagai Sumber Hukum*, AL- 'ADALAH Vol. XII, No 1. Juni 2014.

Nurdin Usman, *Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum*, Grasindo, Jakarta, 2002

Pasal 136 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah*

Pemerintah Kota Bandar Lampung, <https://bandarlampungkota.go.id>, 27 Januari 2019 Pukul 12.17 Wib

Permendagri No. 1 Tahun 2014 tentang *Pemebentukan Produk Hukum Daerah*.

Permendagri No. 8 Tahun 2015 Tentang *Pembentukan Produk Hukum Daerah*.

Purnadi Purbacaraka, 1986, *Penggarapan Disiplin Hukum dan Filsafat Hukum Bagi Pendidikan Hukum*, Cetakan Pertama, C. V. Rajawali, Jakarta.

Rasjidi Ranga Widjaya, 2008, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan*, Mandar Maju, Bandung.

Sadu Wasistiono, Yonata Wiyoso, *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)*, Bandung: Fokusmedia, 2010.

Sarundajang, *Pemerintah Daerah Diberbagai Negara: Sebuah Pengantar*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002).

Satya Arianto, 2003, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI.

Solly Lubis, 1989, *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, Cetakan Ketiga, Penerbit Mandar Maju, Bandung.

Sri Soemantri, Undang-Undang Dasar 1945, *Kedudukan dan Artinya dalam kehidupan Bernegara*, Dalam *Jurnal Demokrasi dan HAM*, vol. 1, no. 4, September-November 2001.

Shulcan Syahid, 2000, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*.

Supardan Modeong dan Zudan Arif Fakrulloh, 2005, *Legal Drafting Berporos Hukum Humanis Partisipatoris*, PT. Perca, Jakarta.

Susiadi., *Metodologi Penelitian*, Bandar Lampung: Pusat Penelitian dan Penerbitan LP2M IAIN Raden Intan Lampung, 2015.

Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Kedua, Jakarta : Balai Pustaka, 1995.

T. M. Hasbi Ash Shiddeiqy, *Pengantar Siyash Sya'iiyyah*.

Utang Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, Bandung: Pustaka Setia, 2010.

Wahbah Zuhailly, *al-Wajiz fi Ushul al-Fiqh*, Damaskus : Dar al-Fikr, 1995.

www.suaramerdeka.com. Diakses pada tanggal 15 November 2018 Pkl 11.40 WIB.

www.definisimenurutparaahli.com/pengertian-perspektif-atau-sudut-pandang/
[diakses](#) tgl 12-01-2019, 21.22 wib

Yusuf Anwar, *Good Governance dalam Rangka Optimalisasi Fungsi dan Peran DPRD, KPK*, Jakarta 2006.

